

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH*
TERHADAP EKSISTENSI KONVENSI DALAM SISTEM HUKUM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

Oleh :

Baharudin Yusuf

C75214009



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

JURUSAN HUKUM PUBLIK ISLAM

PRODI HUKUM TATA NEGARA

SURABAYA

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah :

Nama : Baharudin Yusuf
NIM : C75214009
Fakultas/Jurusan/prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum
Tata Negara
Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terhadap
Eksistensi Konvensi Dalam Sistem Hukum
Ketatanegaraan di Indonesia

Dengan ini sungguh-sungguh menyatakan bahwasanya skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil karya/penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya

Surabaya, 1 Agustus 2018
Saya yang menyatakan.



Baharudin Yusuf
NIM.C75214009

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Baharudin Yusuf NIM C75214009 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di munaqosahkan.

Surabaya 7 Juli 2018
Pembimbing,



Drs. Jeje Abd. Rozak, M.Ag
NIP. 196310151991031003

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Baharudin Yusuf, NIM: C75214009 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Senin, tanggal 1 Agustus 2018, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I

Drs. Jeje Abd. Rozak, M.Ag
NIP. 196310151991031003

Penguji II

Dr. Makinuddin, S.H., M.Ag
NIP. 195711101996031001

Penguji III,

M. Romdlon, S.H., M.Hum
NIP. 196212291991031003

Penguji IV,

Ikhsan Fatah Yasin, S.HLM.H
NIP. 198905172015031006

Surabaya 1 Agustus 2018

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Dr. H. Masruhan, M.Ag
NIP. 195904041988031003



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Baharudin Yusuf
NIM : C75214009
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam
E-mail address : Baharsamudra@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

TINJAUAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TERHADAP EKSISTENSI KONVENSI

DALAM SISTEM HUKUM KETATANEGARAAN DI INDONESIA

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 16 Agustus 2018

Penulis

(Baharudin Yusuf)

BAB II

TINJUAN *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* DAN *URF*'

A. Pengertian dan Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama *syara'* (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshil* (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-quran dan sunnah). Jadi *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama oslam yang bersumber dari Al-quran dan sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain *fiqh* adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum agama Islam.¹

Secara etimologis, kata *siyāsah* merupakan bentuk masdar dari *sasa*, *yasusū* yang artinya “mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin, dan memerintah”. Dalam pengertian lain, kata *siyāsah* dapat juga dimaknai sebagai “politik dan penetapan suatu kebijakan”. Kata *sasa* memiliki makna

¹ J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak (Anggota IKAPI), 2014), 24

sinonim dengan kata *dab'bara* yang berarti mengatur, memimpin (*to lead*), memerintah (*to govern*), dan kebijakan pemerintah (*policy fo government*).²

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian *fiqh siyāsah* adalah konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan Negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudhuran. Dalam bukunya Sayuthi Pulungan mendefinisikan :

sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan Negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Bahwa fikih siyasah dalam arti populer adalah ilmu tata Negara, dalam ilmu agama islam dikategorikan ke dalam pranata sosial islam.³

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup fikih siyasah, diantaranya ada yang menyebutkan ada 5 bidang, ada juga yang mengatakan 3 atau 4 bidang pembahasan bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* menjadi 8 bidang, tetapi perbedaan ini bukan suatu permasalahan karena hanya bersifat teknis.

Imam Al-Mawardi dalam kitabnya menuliskan bahwasannya ruang lingkup *fiqh siyasah* mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang :

1. *Siyasah Dustūrīyyah*;
2. *Siyāsah Amalīyyah*;
3. *Siyāsah Qadha'īyyah*;

² Imam Amrusi Jailani, et al, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2011), 7.

³ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* , (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), 26.

4. *Siyāsah Harbiyyāh*;

5. *Siyasah Idariyyah*.⁴

Abdul Wahhab Khalaf membagi *fiqh siyāsah* dalam tiga bidang kajian antara lain, *Siyāsah Qadlaiyyah*, *Siyāsah Dauliyyah*, dan *Siyāsah Maliyyah*.

Pendapat lain dari para ulama juga disampaikan oleh Imam Ibnu Taimiyah yang mengatakan ruang lingkup *fiqh siyāsah* ada 4 yakni sebagai berikut :

1. *Siyāsah Qadlaiyyah*;

2. *Siyāsah Idarriyyah*;

3. *Siyāsah Maliyyah*, dan;

4. *Siyāsah Dauliyyah atau Khāwarīyyah*.⁵

T.M Hasbi malah membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi delapan bidang antara lain :

1. *Siyāsah Dusturiyyah* (Kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan);

2. *Siyāsah Tasyri'iyah* (Kebijaksanaan tentang penetapan hukum);

3. *Siyāsah Qadlaiyyah* (Kebijaksanaan Peradilan);

4. *Siyāsah Maliyyah Shari'iyah* (Ekonomi dan moneter);

5. *Siyāsah Idariyyah Shar'iyah* (Administrasi Negara);

⁴ Imam Amrusi Jailani, et al, *Hukum Tata Negara...*, 14.

⁵ Ibid, 15

6. *Siyāsah Dauliyah/ siyāsah Khārijyyah* (Hubungan luar negeri atau Internasional);
7. *Siyāsah Tanfīdziyyah* (Politik Pelaksanaan Undang-undang);
8. *Siyāsah Harbiyyah* (Politik Peperangan)/

Beberapa pembagian mengenai Ruang lingkup *Fiqh siyāsah* yang dikemukakan para ulama maka dapat dikelompokan menjadi tiga bagian pokok, antara lain⁶ :

1. *Siyāsah Dustūriyyah*, disebut juga politik perundang-undangan, bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum dan *tasyrī'yyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qadlaiyyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idāriyyah* oleh birokrasi atau eksekutif.
2. *Siyāsah Dauliyah*, disebut juga dengan politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga Negara muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga Negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan atau *siyāsah Harbiyyah*, yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan perang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata.
3. *Siyāsah Māliyyah*, disebut juga politik keuangan atau moneter, bagian ini membahas sumber-sumber keuangan Negara, pos-pos pengeluaran

⁶ Imam Amrusi Jailani, et al, *Hukum Tata Negara...*, 15-16.

dan belanja Negara, perdagangan internasional, kepentingan atau hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

Pembahasan mengenai Konvensi ketatanegaraan dan Hukum tata negara jika dikaitkan dengan hukum islam atau ruang lingkup *fiqh siyāsah* maka akan dibahas lebih khusus di *fiqh siyāsah dusturiyah*, yaitu tentang Kebijakan tentang peraturan perundang-undangan

B. Pengertian dan Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah*

Kata “*Dustur*” berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).⁷

Sedangkan kata “*Dustur*” dalam bahasa inggris disebut juga dengan *Constitution* atau Undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia. Kata dasar dalam bahasa Indonesia ini tidak menutup kemungkinan berasal dari kata *Dustur*.

⁷ Ibid, 22

Siyāṣah dustūriyah adalah bagian *fiqh siyāsah* 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 siyāsah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁸

Siyāṣah dustūriyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *Siyāṣah dustūriyah* 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 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 siyāṣah dustūriyah* dibagi menjadi 4, antara lain⁹ :

⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah ,Konstektualisasi...,* 177.

⁹ Imam Amrusi Jailani, et al, *Hukum Tata Negara...,* 48.

1. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan 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.

Sumber fikih dusturi pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan keomasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semnagat ajaran Al-Quran. 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 dusturihasil ijtihad ulama sangat membantu

pengertian lain.¹² Sedangkan menurut Abdul-Karim Zaidan, ‘*urf*’ berarti sesuatu yang tidak asing lagi bagi satu masyarakat karena telah menjadi kebiasaan dan menyatu dengan kehidupan mereka baik berupa perbuatan ataupun perkataan. Istilah ‘*urf*’ dalam pengertian tersebut sama dengan pengertian istilah *al-‘adah* (adat istiadat). Kata *al-‘adah* itu sendiri, disebut demikian karena ia dilakukan secara berulang-ulang, sehingga menjadi kebiasaan masyarakat.

‘*Urf*’ ini menjadi salah satu sumber hukum (*ashl*) dari *ushul fiqh* yang diambil dari intisari sabda nabi Muhammad SAW dari Imam Ahmad:

ما راه المسلمون حسنا فهو عند الله امر حسن

“apa yang dipandang baik bagi kaum muslimin, maka menurut Allah-pun digolongkan sebagai perkara yang baik”

Hadits ini, baik dari segi ibarat maupun tujuannya, menunjukkan bahwa setiap perkara yang sudah mentradisi di kalangan kaum muslimin dan dipandang sebagai perkara yang baik, maka perkara tersebut dipandang baik di hadapan Allah.¹³

Dapat disimpulkan pengertian ‘*urf*’ bisa dibagi menjadi dua yaitu secara terminologi dan secara definisi kata. Dari beberapa definisi di atas,

¹² Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2011), 209

¹³ Abu Zahro, *op.cit*, 147

dapat disimpulkan pengertian *'urf* adalah apa yang dikenal oleh masyarakat baik berupa perkataan, perbuatan atau aturan-aturan yang telah menjadi kebiasaan bagi masyarakat tersebut. Sehingga tidak menimbulkan penafsiran lain yang berbeda kalangan masyarakat mengenai tradisi tersebut.

Para ulama *ushul fiqh* membedakan adat dan *'urf* sebagai salah satu dalil untuk menetapkan hukum syara'. Menurut mereka adalah kebiasaan mayoritas kaum, baik dalam perkataan maupun perbuatan. Sedangkan adat didefinisikan dengan sesuatu yang dilakukan berulang kali tanpa adanya hubungan rasional.

D. Landasan Hukum *'Urf*

Landasan syariah berupa Al-Qur'an, hadits serta kaidah fikih yang berkaitan dengan maslaah akan di uraikan secara terperinci, jumbuh ulama dalam menetapkan maslaah dapat dijadikan hujjah dalam menetapkan hukum berdasarkan :

1. Al-Qur'an

Dasar hukum yang digunakan ulama mengenai kehujjahan *'urf* disebutkan dan dijelaskan dalam Al-Qur'an yaitu

a. Surat al-A'raf (7) ayat 199:

حُذِرَ الْاَعْفَٰ وَ الْاَمْرُ بِالْاَعْرَافِ وَاَعْرَضَ عَنِ الْاَجْهَلِيْنَ

“Jadilah engkau pemaaf dan suruhlah orang mengerjakan yang ma'ruf, serta berpalinglah dari pada orang-orang yang bodoh”.

Melalui ayat di atas, Allah SWT. memerintahkan kaum muslimin untuk mengerjakan yang ma'ruf. Sedangkan yang disebut ma'ruf ialah yang dinilai oleh kaum muslimin sebagai kebaikan, dikerjakan berulang-ulang dan tidak bertentangan dengan watak manusia yang benar, dan dibimbing oleh prinsip-prinsip umum ajaran Islam.¹⁴

b. Surat al-Hajj (22) ayat 78:

هُوَ أَجْتَبَاكُمْ ۖ وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي
الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ

“dan Dia sekali-kali tidak menjadikan untuk kamu dalam agama suatu kesempitan”.

Al-Haraj pada ayat di atas berarti kesempitan. Dalam hadis Nabi dikatakan bahwa Allah akan menghapuskan kesulitan yang dihadapi oleh hamba-Nya dengan kebesaran-Nya. Hal ini menunjukkan bahwa Allah tidak akan menyulitkan hamba-Nya dan Allah senantiasa memberikan kemudahan kepada hamba-Nya baik di dalam hal ibadah maupun bermuamalah.

2. Hadits

¹⁴ Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh...*, 212.

Adapun dalil Sunnah sebagai landasan hukum ‘*urf* yakni hadis dari Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan dari Ibnu Mas’ud:

فما رآه المسلمون حسنا فهو عند الله حسن وما رآه المسلمون سيئا فهو عند الله سيء

“Sesuatu yang dinilai baik oleh kaum muslimin adalah baik di sisi Allah, dan sesuatu yang mereka nilai buruk maka ia buruk di sisi Allah”

Ungkapan Abdullah bin Mas’ud di atas, baik dari segi redaksi ataupun maksudnya menunjukkan bahwa kebiasaan-kebiasaan baik yang berlaku di dalam masyarakat muslim yang sejalan dengan tuntutan umum syariat Islam adalah merupakan sesuatu yang baik di sisi Allah. Sebaliknya hal-hal yang bertentangan dengan kebiasaan yang dinilai baik oleh masyarakat akan melahirkan kesulitan dan kesempitan dalam kehidupan sehari-hari.¹⁵

E. Syarat-Syarat ‘*Urf*

Syarat-syarat ‘*Urf* yang bisa diterima oleh hukum islam, antara lain¹⁶ :

1. ‘*Urf* mengandung kemaslahatan yang logis

Syarat ini merupakan sesuatu yang mutlak ada pada ‘*urf* yang sah sehingga dapat diterima masyarakat umum. Dan dalam arti tidak bertentangan dengan al-Quran dan Sunnah Rasulullah. Sebaliknya, apabila

¹⁵ Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh...*, 212.

¹⁶ A.Djazuli, *Ilmu Fiqh : Penggalan, Perkembangan, dan Penerapan Hukum Islam*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005), 89.

‘urf itu mendatangkan kemudhratan dan tidak dapat dilogika, maka ‘urf yang demikian tidak dapat dibenarkan dalam Islam.¹⁷

2. *‘Urf* tersebut berlaku umum pada masyarakat yang terkait dengan lingkungan *‘urf*, atau minimal dikalangan sebagian besar masyarakat.

‘Urf itu juga berlaku pada mayoritas kasus yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dan keberlakuannya dianut oleh mayoritas masyarakat tersebut. Syarat ini semakin jelas dengan melihat contoh yang berkembang dalam masyarakat.

3. *‘Urf* yang dijadikan dasar bagi penetapan suatu hukum telah berlaku pada saat itu, bukan *‘urf* yang muncul kemudian. Berarti *‘urf* ini harus telah ada sebelum penetapan hukum. Kalau *‘urf* itu datang kemudian, maka tidak diperhitungkan.¹⁸
4. *‘Urf* itu tidak bertentangan dengan nash, sehingga menyebabkan hukum yang dikandung nash itu tidak bisa diterapkan.

Syarat ini sebenarnya memperkuat terwujudnya *‘urf* yang sah karena bila *‘urf* bertentangan dengan nash atau bertentangan dengan prinsip syara’ yang jelas dan pasti, ia termasuk *‘urf* yang fasid dan tidak dapat diterima sebagai dalil menetapkan hukum

F. Macam-macam *‘Urf*

¹⁷ Satria Effendi, M. Zein, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: kencana, cet ke-1, 2005), 156

¹⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Jilid 2, (Jakarta: Kencana, 2011), 40

Ulama *ushul fiqh* membagi *'Urf* menjadi tiga macam:

1. Segi Objek, *'urf* dibagi menjadi dua, kebiasaan yang menyangkut ungkapan dan kebiasaan yang berbentuk perbuatan. :
 - a. Kebiasaan yang menyangkut ungkapan (*al-'Urf al-lafdzi*), adalah Kebiasaan yang menyangkut ungkapan ialah kebiasaan masyarakat yang menggunakan kebiasaan lafdzi atau ungkapan tertentu dalam mengungkapkan sesuatu
 - b. Kebiasaan yang berbentuk perbuatan (*al-'urf al-amali*) kebiasaan masyarakat yang berkaitan dengan perbuatan. Adapun yang dimaksud perbuatan biasa adalah perbuatan masyarakat dalam masalah kehidupan mereka yang tidak terkait dengan kepentingan orang lain.
2. Dari segi cakupannya, *'urf* dibagi menjadi dua yaitu kebiasaan yang bersifat umum dan kebiasaan yang bersifat khusus.¹⁹:
 - a. Kebiasaan yang berbentuk perbuatan (*al-'urf al-'am*)

Kebiasaan yang umum adalah kebiasaan tertentu yang berlaku secara luas diseluruh masyarakat dan diseluruh daerah dan seluruh Negara. Misalnya Seperti mandi di kolam, dimana sebagai orang terkadang melihat aurat temanya, membayar ongkos kendaraan umum dengan harga tertentu, tanpa perincian jauh atau dekatnya jarak yang di tempuh, dan hanya dibatasi jarak maksimum. Contoh lain adalah

¹⁹ Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh...*, 210.

kebiasaan yang berlaku bahwa berat barang bawaan bagi setiap penumpang pesawat terbang adalah dua puluh kilogram.

b. Kebiasaan yang bersifat khusus (*al-'urf al-khash*)

kebiasaan yang berlaku secara khusus pada suatu masyarakat tertentu atau wilayah tertentu saja. Sedangkan menurut Abu Zahra lebih terperinci lagi yaitu 'urf yang berlaku di suatu negara, wilayah atau golongan masyarakat tertentu.²⁰ Misalnya mengadakan halal bihalal yang biasa dilakukan oleh bangsa Indonesia yang beragama Islam pada setiap selesai menunaikan ibadah puasa bulan ramadan, sedangkan di negara-negara Islam lain tidak melakukannya.

3. Dari segi keabsahannya dari pandangan *syara'*, '*Urf* dibagi dua yaitu ²¹:

- a. '*Urf Shahih*, adalah kebiasaan masyarakat yang tidak bertentangan dengan dalil *syara'*, tidak menghalalkan sesuatu yang telah dianggap haram oleh *syara'* dan tidak membatalkan yang wajib. Misalnya mengadakan pertunangan sebelum melangsungkan pernikahan, dipandang baik, telah menjadi kebiasaan dalam masyarakat, dan tidak bertentangan dengan *syara'*.
- b. '*Urf Fasidah*, yaitu adat kebiasaan masyarakat yang bertentangan dengan ketentuan dan dalil-dalil *syara'*. Sebalik dari '*urf ash-shahihah*.

²⁰ Abu Zahro, *Ushul Fiqh*,...419

²¹ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Semarang: Toha Putra Group, 1994), 123

Maka adat kebiasaan yang salah adalah yang menghalalkan hal-hal yang haram, atau mengharamkan yang halal.

Para ulama sepakat, bahwa *'urf al-fasidah* tidak dapat menjadi landasan hukum, dan kebiasaan tersebut batal demi hukum. Oleh karena ini, dalam rangka meningkatkan pemasyarakatan dan pengalaman hukum islam pada masyarakat, sebaliknya dilakukan dengan cara yang *ma'ruf*, diupayakan mengubah kebiasaan yang bertentangan dengan kebiasaan

G. Kedudukan *'Urf*

Syariat Islam pada masa awal banyak yang menampung dan mengakui adat atau tradisi yang baik dalam masyarakat tradisi ini tidak bertentangan dengan al-Quran dan Sunnah Rasulullah. Kedatangan Islam bukan menghapuskan sama sekali tradisi yang telah menyatu dalam masyarakat. Tetapi secara selektif ada yang diakui dan dilesatarkan serta adapula yang dihapuskan. Misalnya adat kebiasaan masyarakat kerjasama dagang dengan cara berbagi untung (al-mudarabah). Praktik seperti ini sudah berkembang dikalangan masyarakat bangsa Arab sebelum kedatangan agama Islam, dan kemudian diakui oleh agama Islam sehingga menjadi hukum Islam

Pada dasarnya semua ulama sepakat bahwa kedudukan *'urf shahih* sebagai salah satu dalil *syara'*. Akan tetapi di antara mereka terdapat perbedaan pendapat dari segi intensitas penggunaannya sebagai dalil. Dalam hal ini ulama Hanafiyah dan Malikiyah adalah yang paling banyak

menggunakan *'urf* sebagai dalil dibandingkan dengan ulama Syafi'iyah dan Hanabilah.²²

'Urf Shahih harus dipelihara oleh seorang mujtahid di dalam menciptakan hukum-hukum dan oleh seorang hakim dalam memutuskan perkara. Karena apa yang telah menjadi kebiasaan dan dijalankan oleh orang banyak adalah menjadi kebutuhan dan menjadi mashlahat yang diperlukannya. Oleh karena itu, selama kebiasaan tersebut tidak berlawanan dengan syara', maka wajib diperhatikan.

Hukum yang didasarkan atas *'urf* dapat berubah dengan perubahan pada suatu masa atau tempat. Karena sesungguhnya cabang akan berubah dengan perubahan pokoknya. Oleh karena inilah dalam perbedaan pendapat semacam ini, fuqaha mengatakan: "sesungguhnya perbedaan tersebut adalah perbedaan masa dan zaman, bukan perbedaan hujjah dan dalil."²³

²² Abd. Rahman Dahlam, *Ushul Fiqh...*, 212.

²³ *ibid*

BAB III

TINJUAN UMUM TENTANG EKSISTENSI KONVENSI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA

A. Sejarah dan Pengertian Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia

Istilah konvensi pertama kali dipergunakan oleh A.V. Dicey yaitu *the convention of constitution* (Konvensi Konstitusi) yang dihadapkan dengan sebutan *the law of constitution* (Hukum Konstitusi). Dalam bahasa Indonesia, disamping istilah konvensi dijumpai juga dengan istilah lain yaitu : Hukum adat ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan.¹

Menurut J.H.P. Bellefoid, hukum kebiasaan juga dinamakan kebiasaan saja, meliputi sesuatu peraturan-peraturan yang tidak ditetapkan oleh pemerintah, tetapi di taati oleh seluruh rakyat karena mereka yakin bahwa peraturan itu berlaku sebagai hukum.

Lebih lanjut menurut K.C. Wheare menyatakan bahwa konvensi terbentuk dengan dua cara :

1. Suatu praktek yang berlangsung didalam jangka waktu tertentu yang lama-lama menjadi bersifat "*ersuasive*" dan lama-lama diberikan sebagai suatu hal ataupun Suatu keadaan yang bersifat wajib (kewajiban).

¹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), 45

Konvensi yang telah terjadi melalui cara seperti ini dapat dikelompokkan sebagai suatu kebiasaan (*custom*).

2. Konvensi terjadi melalui kesepakatan (*agreement*) dikalangan rakyat sendiri. Mereka sepakat melaksanakan sesuatu dengan cara-cara tertentu dan sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara-cara pelaksanaannya.²

Berkaitan dengan adanya keyakinan hukum dalam masyarakat menurut Hartono Hadisapetro memiliki dua pengertian³ :

1. Keyakinan hukum dalam arti materiil, yaitu suatu keyakinan bahwa hukum atau suatu aturan itu memuat hukum yang baik. Jadi yang dilihat isinya, tentang baik tidaknya isi peraturan;
2. Keyakinan hukum dalam arti formal, yaitu orang yakin bahwa aturan itu harus diikuti dengan taat dan dengan tidak mengingat akan nilai daripada isi aturannya.

Menurut O. Hood Phillips and Paul Jackson konvensi ketatanegaraan sebagai: *rules of political practice which regarded as binding by those to whom they apply, which are not laws as they are not enforced by courts or the house of parliament*, atau dengan kata lain konvensi ketatanegaraan

² Kheldan Ayunita dan Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016), 61

³ Ibid, 63

merupakan aturan dari praktik politik yang merupakan perpanjangan-tanganan dari pelaksanaan konstitusi itu sendiri.⁴

Dengan demikian konvensi ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.

Bicara mengenai eksistensi konvensi sebagai sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia maka juga harus membahas mengenai norma hukumnya di Indonesia. norma-norma hukum yang berlaku berada dalam sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber serta berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber serta juga berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar Negara.⁵

Norma hukum memainkan peranan dalam hubungan kehidupan kenegaraan maupun bermasyarakat, seperti Undang Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi dasar hukum tertulis untuk mengatur segala aspek kehidupan bernegara yang akan lebih lanjut di atur dalam peraturan

⁴ Weldy Agiwinata, *Konvensi Ketatanegaraan sebagai...*, 162

⁵ Hans Kelsen dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 21-22

perundang-undangan lain yang berada dibawah UUD Tahun 1945. Artinya peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945 harus bersumber dan berdasar pada UUD 1945 baik dari aspek prosedurnya maupun dalam hal materi muatan yang tidak dapat bertentangan dengan materi muatan UUD 1945. Adapun kelompok hierarki norma hukum di Indonesia⁶ :

1. Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), dan Konvensi Ketatanegaraan
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pelaksana dan Peraturaturan Otonom

Peraturan perundang-undangan dalam sistematika hukum merupakan bagian utama dari hukum tertulis dalam mengatur kehidupan bermasyarakat,berbangsa, dan bernegara.

Sejarah hierarki peraturan perundang-undangan dimulai dan dilatarbelakangi oleh Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

⁶ Jimly Asshiddiqie, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekertariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 171.

Setelah reformasi, berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan jenis peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya berlaku adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini merupakan aturan formal yang secara garis besar memuat tiga bagian besar yaitu Tata Urutan Perundang-undangan & Materi Muatan Perundangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teknis Perundang-undangan.

Pembaharuan hierarki peraturan perundang-undangan tidak hanya berhenti pada UU Nomor 10 Tahun 2004, pada 12 Agustus 2011 UU Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku dengan munculnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁷

Adapun tata susunan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

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;

⁷ Riri Nazria, MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), 299

6. Peraturan Daerah Provinsi dan

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Lantas dimana keberadaan konvensi ketatanegaraan dalam sistem tata hukum perundang-undangan di Indonesia dilihat dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Konvensi berada dalam semua sistem tata hukum tersebut. Konvensi yang dianggap sebagai peraturan dasar tidak tertulis yang tidak dapat dipisahkan dari konstitusi atau UUD 1945 sebagai Peraturan dasar tertulis tapi Konvensi juga hadir untuk melengkapi peraturan perundang-undangan yang lain.

Hal tersebut harus sesuai dengan norma yang mengakibatkan timbulnya hukum kebiasaan atau konvensi maka diperlukan syarat-syarat tertentu yaitu :

1. Adanya perbuatan tertentu yang dilakukan berulang-ulang dalam lingkungan masyarakat tertentu (bersifat materiil);
2. Adanya keyakinan hukum dari masyarakat yang bersangkutan bahwa perbuatan itu merupakan sesuatu yang seharusnya dilakukan (bersifat psikologis);
3. Adanya akibat hukum apabila kebiasaan itu dilanggar. Dan juga hilangnya kepercayaan dan dukungan rakyat terhadap pemimpin atau pemerintah.

Selanjutnya melihat dan membahas sejarah konvensi ketatanegaraan maka juga harus melihat bagaimana praktik ketatanegaraan di Indonesia. Praktek ketatanegaraan telah di alami pasang surut sebelum dan setelah diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Jauh sebelum kemerdekaan, bangsa Indonesia membentuk anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan disingkat BPUPKI yang dilantik pada tanggal 29 Mei 1945. Badan BPUPKI ini dibentuk oleh pemerintah penduduk Jepang atas desakan bangsa Indonesia dengan tujuan dibentuknya badan tersebut berawal dari menyelidiki segala sesuatu yang berkaitan dengan persiapan kemerdekaan Indonesia.

Pada sidang pertama tepatnya pada tanggal 29 Mei sampai 1 Juni 1945 badan BPUPKI bermusyawaran tentang dasar negara Indonesia merdeka dan rancangan undang-undang dasar yang akan dibentuk. Pada sidang kedua pada tanggal 10 sampai 16 Juni 1945 maka berakhir sudah tugas BPUPKI dengan munculnya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang bertugas mempersiapkan segala sesuatu tentang kemerdekaan bangsa Indonesia terutama mengenai hal undang-undang dasar. Pada sidang PPKI pertama tanggal 18 Agustus 1945 mengesahkan dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sampai sekarang sebagai konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia., memilih dan mengangkat ketua dan wakil ketua PPKI masing-masing menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik

Indonesia yang pertama (Ir. Soekarno sebagai presiden dan Drs. M. Hatta sebagai wakil presiden RI), dan pekerjaan presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional Pusat yakni Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).⁸

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pra Amandemen) tersebut mengatur berbagai macam lembaga negara dari Lembaga Tertinggi Negara hingga Lembaga Tinggi Negara. Konsepsi penyelenggaraan negara yang demokratis oleh lembaga-lembaga negara tersebut sebagai perwujudan dari sila keempat yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan dituangkan secara utuh didalamnya.

Dalam melaksanakan pekerjaan pemerintah Presiden dibantu oleh sebuah badan yakni Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang tercantun pada peraturan dalam undang-undang dasar terkait dengan pasal IV tentang aturan peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi :

"Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional."

Sesuai dengan ketentuan dalam aturan pemerintah Pasal IV Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka dibentuk sebuah Komite Nasional yang tugasnya

⁸ Deliar Noer dan Akbarsyah, *Komite Nasional Indonesia (KNIP) Parlemen Indonesia 1945-1950*, (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), 16

membantu pekerjaan presiden. Keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat sendiri diambil dari beberapa anggota dari PPKI. KNIP dilantik dan diresmikan pada tanggal 29 Agustus 1945. Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) ini diakui merupakan cikal bakal dari badan legislatif di Indonesia.⁹

Mengingat pada awal kemerdekaan keadaan dan situasi Negara Indonesia pada saat itu belum begitu aman dan melihat dari Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 ditentukan dalam keputusan baru. Keadaan Indonesia yang tidak tenang mengakibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) belum dapat dibentuk. Inilah yang menjadi masalah bagi bangsa Indonesia yang menganggap Indonesia menjadi negara diktator dan sekaligus berlawanan dengan kehendak rakyat yang ingin pemerintahan demokratis. Usaha tersebut mengkristal pada tanggal 7 Oktober 1945 dengan lahirnya memorandum yang ditanda tangani oleh 50 orang anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dengan isi¹⁰:

1. Mendesak Presiden agar menggunakan kekuasaan istimewanya untuk segera membentuk MPR.

⁹ Ibid., 16.

¹⁰ Yusmaliana dan Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), 45-49.

2. Sebelum MPR terbentuk hendaknya anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) diberi kewenangan untuk melakukan fungsi dan tugas MPR

Untuk itu akhirnya pada 16 Oktober 1945 muncul Maklumat Wakil Presiden Moh. Hatta, yang dikenal dengan Maklumat Nomor X. Maklumat ini sebenarnya hanya berisi perubahan atas ketentuan pasal IV Aturan Peralihan yang awalnya ialah menempatkan KNIP sebagai pembantu Presiden yang dibahas dalam rapat persiapan PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 yang melahirkan kesepakatan¹¹ :

1. Menetapkan UUD Negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945.
2. Memilih Presiden Republik Indonesia.
3. Menetapkan bahwa pekerjaan Presiden untuk sementara dibantu oleh Komite Nasional.

Maklumat ini akhirnya menimbulkan perdebatan, apakah Maklumat ini merupakan Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kesepakatan (*agreement*) atau penyimpangan terhadap Konstitusi Indonesia (UUD 1945). Sidang II Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) 16-17 Oktober 1945 di Jakarta, Sutan Sjahrir dan kawan-kawan mengajukan usul kepada pemerintah

¹¹ Jajang Indra Fadila, "Perkembangan Kewenangan Mengubah Undang-Undang Dasar di Indonesia", Cita Hukum, Vol. I, No. 1 (Juni 2014), 139.

mengenai perubahan kedudukan dan tugas KNIP. Isi usul yang pada hakikatnya mengubah ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 :¹²

- a. Sebelum terbentuk MPR dan DPR, Komite Nasional Indonesia Pusat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara.
- b. Berhubung dengan gentingnya keadaan, pekerjaan sehari-hari Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara dan bertanggung jawab kepada KNIP.

Kehidupan negara baru yang pondasi bangunannya belum kokoh ditambah keadaan dan situasi revolusi itu menghendaki tindakan serba cepat, sementara sarana penunjang di segala bidang masih belum memadai dan mengandalkan improvisasi.¹³

Perubahan ini KNIP tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara pembantu Presiden tetapi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan kedudukan lembaga kepresidenan. KNIP sejak itu menjadi lembaga legislatif yang bersama-sama Presiden membuat undang-undang (tugas DPR), menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN), Seperti kita ketahui UUD 1945 menganut sistem kabinet presidensiil, di mana presiden

¹² Tri Suhendra Arbani, Jurnal, *Eksistensi Konvensi sebagai Sumber dan Praktek Ketatanegaraan di Indonesia*, Vol 5, No. 1, Juni 2016, 126

¹³ Ibid., 127.

memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tetapi dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X Oktober 1945, yang diikuti pengumuman Peraturan Pemerintah bulan November tentang pendirian partai-partai politik dan pergantian sistem presidensiil menjadi parlementer. Timbulnya Maklumat Wakil Presiden nomor X ini tentunya merubah sistim pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945.¹⁴

Selanjutnya pada masa pemerintahan presiden Soeharto (orde baru), Undang-Undang Dasar 1945 masih disertai dengan “penjelasan”. penjelasan mempunyai kedudukan yang sebanding dengan batang tubuh. Melalui buku-buku panduan “Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4)” ditanamkan bahwa Undang-Undang 1945 terdiri dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan. Pada masa itu, tidak jarang praktek ketetanegearaan bersumber dari penjelasan, bukan dari batangtubuh Undang-Undang Dasar. Misalnya mengenai prinsip negara berdasarkan atas hukum, prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Prinsip-prinsip penting ini memang tidak dimuat dalam batang tubuh, walaupun sesungguhnya, dari bunyi pasal-pasal dalam batang tubuh secara asasi memuat prinsip-prinsip tersebut. Batang tubuh UndangUndang Dasar 1945 didapati ketentuan

¹⁴ Ibid.

mengenai “kedaulatan ada di tangan rakyat” hal ini berarti bentuk dari demokrasi.¹⁵

Selanjutnya selama empat tahun (1999-2002), Undang-Undang Dasar 1945 telah diubah secara resmi (formal amendement) sebanyak empat kali. Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menindaklanjuti hasil kerja Komisi Konstitusi, maka ada kemungkinan perubahan-perubahan masih akan berlanjut, termasuk mengubah kembali hasil perubahan itu sendiri, perubahan-perubahan tersebut telah ”melahirkan” Undang-Undang Dasar 1945 baru.¹⁶

Dengan demikian Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka dalam menjalankan Ketatanegaraan Republik Indonesia tidak hanya berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan Konstitusi tertulis tetapi juga harus memperhatikan Konstitusi yang tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan).

Di Indonesia ada beberapa aspek yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebabkan Konstitusi ini tidak cukup mampu mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis dan menegakkan hak asasi manusia, antara lain sebagai berikut¹⁷ :

¹⁵ Ibid., 116.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid, 117.

1. Undang-Undang Dasar 1945 terlampau sedikit jumlah pasal dan ayatnya, hanya terdiri dari 37 pasal sehingga belum/tidak mengatur berbagai hal mengenai penyelenggaraan negara dan kehidupan bangsa di dalamnya yang makin lama makin kompleks;
2. Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham Supremasi MPR yang menyebabkan tidak ada sistem *checks and balances* (Sistem pengawasan dan keseimbangan) antar cabang kekuasaan Negara;
3. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga peranan Presiden sangat besar dalam penyelenggaraan Negara;
4. Beberapa muatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengandung potensi multitafsir yang membuka peluang penafsiran yang menguntungkan pihak penguasa;
5. Undang-Undang Dasar 1945 sangat mempercayakan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 kepada semangat penyelenggara Negara.

Menjalankan roda pemerintahan secara baik akan sulit untuk dicapai jika hanya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang sangat terbatas karena hanya memuat 37 pasal dan muatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengandung potensi multitafsir yang membuka peluang penafsiran yang menguntungkan pihak penguasa, sebagai norma dasar ketatanegaraan. Untuk itu diperlukan pedoman lain berupa kebiasaan ketatanegaraan,

yang telah dilakukan sebagai pendamping norma hukum dasar yang tertulis. Norma hukum kebiasaan ketatanegaraan ini lahir dan berkembang berdasarkan paham, ideologi, dan sistem yang dianut oleh suatu negara, sehingga berbeda dengan negara lain.¹⁸

B. Produk-produk Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia

Sampai saat ini sudah banyak konvensi ketatanegaraan yang dilakukan dalam prakteknya penyelenggaraan Indonesia baik Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kebiasaan ketatanegaraan (*costum*) maupun Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kesepakatan (*aggrement*). Berikut adalah contoh-contoh konvensi yang pernah timbul dan konvensi yang masih terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara Indonesia :

1. Praktik di Lembaga Tertinggi Negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Padahal dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa "segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak". Pasal ini tidak menyebutkan bentuk pelaksanaan untuk mendapatkan suara terbanyak tersebut, melalui Musyawarah atau Voting.
2. Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR yang di satu pihak memberi laporan pelaksanaan tugas pemerintah dalam

¹⁸ Ibid, 117

tahun anggaran yang lewat, dan di lain pihak mengandung arah kebijaksanaan tahun mendatang. Secara konstitusional tidak ada ketentuan yang mewajibkan presiden menyampaikan pidato resmi tahunan semacam itu di hadapan Sidang Paripurna DPR. Karena presiden tidak tergantung DPR dan tidak bertanggung jawab pada DPR, melainkan presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kebiasaan ini tumbuh sejak Orde Baru yang hingga sekarang masih tetap dilakukan.

3. Setiap tahun tepatnya pada tanggal 17 Agustus, bangsa Indonesia beserta seluruh rakyatnya melakukan upacara bendera sebagai peringatan hari kemerdekaan RI (Republik Indonesia). Tidak ada aturan tertulis yang mewajibkan diadakannya pelaksanaan upacara bendera ini. Namun, kebiasaan seperti ini sudah tumbuh sejak kemerdekaan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Upacara bendera ini dilakukan sebagai bentuk bakti kita kepada negara Indonesia dan menghargai para pahlawan yang telah mengorbankan jiwa raganya guna merebut kemerdekaan RI
4. Jauh hari sebelum MPR bersidang presiden telah menyiapkan rancangan bahan-bahan untuk sidang umum MPR yang akan datang itu. Dalam UUD 1945 hal ini tidak diatur, bahkan menurut Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen MPR-lah yang harus merumuskan dan akhirnya menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun untuk memudahkan MPR, presiden menghimpun rancangan GBHN yang

merupakan sumbangan pikiran Presiden sebagai mandataris MPR yang disampaikan dalam upacara pelantikan anggota-anggota MPR. Hal tersebut merupakan praktik ketatanegaraan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis, yang sudah berulang kali dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru.

5. Pada setiap minggu pertama bulan Januari, Presiden Republik Indonesia selalu menyampaikan penjelasan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di hadapan DPR, perbuatan presiden tersebut termasuk dalam konvensi. Hal ini pun tidak diatur dalam UUD 1945, dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945 hanya disebutkan bahwa "Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu". Penjelasan oleh Presiden mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang APBN di depan DPR yang sekaligus juga diketahui rakyat sangat penting, karena keuangan negara itu menyangkut salah satu hak dan kewajiban rakyat yang sangat pokok. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan Dewan Perwakilan Rakyat, demikian penjelasan UUD 1945.

6. Adanya Menteri Negara Non-departemen dalam praktik ketatanegaraan di bawah Pemerintahan Orde Baru. Pasal 17 ayat 3 UUD 1945 menyebutkan bahwa : "menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan". Jika ditinjau dari ketentuan Pasal 17 ayat 3 UUD 1945, maka menteri-menteri itu harus memimpin Departemen. Namun demikian dalam praktik ketatanegaraan di masa orde baru dengan kabinet yang dikenal kabinet pembangunan, komposisi menteri dalam tiap-tiap periode kabinet pembangunan di samping ada menteri yang memimpin departemen, terdapat juga menteri negara nondepartemen. Adanya menteri Nondepartemen berkaitan dengan kebutuhan pada era pembangunan dewasa ini. Karena adanya menteri negara nondepartemen sudah berulang-ulang dalam praktik penyelenggaraan negara, maka dapatlah dipandang sebagai konvensi dalam ketatanegaraan kita dewasa ini. Tidaklah dapat diartikan bahwa adanya menteri negara nondepartemen mengubah UUD 1945. Karena barulah terjadi perubahan terhadap UUD 1945 apabila prinsip-prinsip konstitusional yang dianut telah bergeser, misalnya menteri-menteri kedudukannya tidak lagi tergantung presiden dan bertanggung jawab pada presiden. Dalam hal ini misalnya menteri-menteri tersebut bertanggung jawab kepada DPR dan kedudukannya tergantung DPR.

7. Syarat Presiden orang Indonesia asli, praktik ketatanegaraan Indonesia selama 72 tahun setelah merdeka, menunjukkan presiden Indonesia adalah orang Indonesia asli dalam artian bumiputera. Sebut saja Soekarno, Soeharto, Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo, termasuk juga para Wakil Presiden yaitu Mohammad Hatta, Sultan Hamengkubuwono IX, Adam Malik, Umar Wirahadikusumah, Sudharmono, Tri Sutrisno, BJ Habibi, Megawati, Hamzah Haz, Jusuf Kalla dan Budiono. Dengan demikian dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, dapat dikatakan warga negara “keturunan” belum pernah menjabat sebagai Presiden maupun Wakil Presiden. Praktik tersebut adalah sebuah konvensi alias kebiasaan ketatanegaraan.¹⁹
8. Menurut Bagir Manan salah satu Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia adalah agama yang dianut Presiden dan Wakil Presiden Indonesia adalah Islam. Menurut Bagir Manan :

Praktik Presiden dan Wakil Presiden Indonesia beragama Islam tidak dapat dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Sebab menurut UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dengan suara terbanyak baik melalui musyawarah mufakat di MPR (UUD 1945 Sebelum Perubahan) maupun melalui pemilihan umum (UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan), sehingga dengan memperhatikan mayoritas warga negara Indonesia beragama Islam akan sulit bagi calon yang tidak beragama Islam akan memenangkan pemilihan.²⁰

¹⁹ Mei Susanto, “Wacana Mengembalikan Syarat Presiden Orang Indonesia Asli Ditinjau dari Perspektif Ketatanegaraan”, JIKH Vol. 11 No. 2 (Juli, 2017), 201.

²⁰ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*,..., 107

9. Pemberian grasi, amnestis, abolisi atau rehabilitasi pada hari kemerdekaan, hari raya keagamaan secara serentak.

C. Konvensi sebagai Materi Batu Uji Mahkamah Konstitusi

Salah satu fungsi dari konvensi ketatanegaraan adalah sebagai pelengkap dan penyempurna dari konstitusi. Konvensi juga dapat digunakan sebagai batu uji dalam pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi. Berikut contoh konvensi yang berubah menjadi peraturan tertulis adalah :

1. Mahkamah Konstitusi menggunakan konvensi sebagai salah satu batu uji dalam melakukan pengujian undang-undang, dalam pengujian Pasal 10 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang berbunyi demikian “ Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil menteri pada kementerian tertentu, yang dianggap pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 17 UUD NRI 1945 yang menyatakan “(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang”, karena

dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada menyebutkan jabatan Wakil Menteri.²¹

2. Konvensi ketatanegaraan pernah menjadi pertimbangan MK dalam putusan perkara Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tanggal 18 Februari 2009, dalam uji materi Pasal 3 Ayat (5) dan pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemohon yang mengajukan ke MK beranggapan kedua pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan merasa hak nya untuk mencalonkan diri sebagai presiden terhalangani. Pemohon menginginkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bersamaan dengan pemilihan DPR, dan pasal 9 yang menghalangi untuk mencalonkan diri sebagai Presiden, berikut pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 :

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”²²

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya berpendapat sebagai berikut: “Bahwa terhadap Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang 42 tahun 2008 Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut merupakan cara atau persoalan prosedural yang dalam pelaksanaannya seringkali menitik

²¹ Weldy Agiwinata, Jurnal, “Konvensi Ketatanegaraan sebagai batu uji dalam pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, Konvensi Ketatanegaraan, Vol 29, No. 2, Mei-Agustus 2014, 163

²² Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

beratkan pada tata urut yang tidak logis atas dasar pengalaman yang lazim dilakukan. Apa yang disebut dengan hukum tidak selalu sama dan sebangun dengan pengertian menurut logika hukum apalagi logika umum. Oleh sebab itu, pengalaman dan kebiasaan juga bisa menjadi hukum. Misalnya, Pasal 3 ayat (5) berbunyi :

“Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilu DPR, DPRD dan DPD”.

Pengalaman yang telah berjalan ialah pemilu Presiden dilaksanakan setelah pemilu DPR, DPD, dan DPRD, karena Presiden dan/atau Wakil Presiden dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat [Pasal 3 ayat (2) UUD 1945], sehingga pemilu DPR dan DPD didahulukan untuk dapat dibentuk MPR. Lembaga inilah yang kemudian melantik Presiden dan Wakil Presiden, oleh karenanya harus dibentuk lebih dahulu. Sesungguhnya telah terjadi apa yang disebut kebiasaan (konvensi ketatanegaraan) telah menggantikan ketentuan hukum, yaitu suatu hal yang seringkali terjadi baik praktik di Indonesia maupun di negara lain.

Konvensi sebagai alat interpretasi, digunakan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan penafsiran ketika peraturan perundang-undangan yang tertulis tidak dapat mengatur segala aspek kehidupan masyarakat. Sebagai alat interpretasi ini konvensi ketatanegaraan dapat membantu Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan permasalahan secara

BAB IV

ANALISIS TINJUAN FIKIH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP EKSISTENSI KONVENSI KETATANEGARAAN DI INDONESIA

A. Analisis Eksistensi Konvensi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Konvensi yang ada di Indonesia mempunyai kedudukan yang penting, hal ini dapat dilihat setelah diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia merupakan negara yang merdeka. Sehari setelah kemerdekaan tersebut, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 disahkan pula Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia. Sejak ditetapkannya UUD 1945 sebagai norma hukum dasar tertinggi, hingga saat ini tentunya telah banyak pula konvensi ketatanegaraan yang dilakukan dalam praktek penyelenggaraan Indonesia baik konvensi ketatanegaraan yang bersifat kebiasaan ketatanegaraan (*costum*) maupun Konvensi Ketatanegaraan yang bersifat kesepakatan (*aggrement*)

Konvensi ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum formil dalam hukum tata negara. Bahkan UUD 1945 sebelum perubahan melalui buku-buku panduan “pedoman penghayatan dan pengalaman pancasila (P4)”, di dalam Penjelasannya menguraikan:

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang ialah hukum dasar yang tertulis sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang

timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, konvensi ketatanegaraan sebagai kaidah hukum tidak tertulis harus diperhatikan dan ditaati. Walaupun penjelasan UUD 1945 telah dihapuskan melalui perubahan pada tahun 2002, namun konvensi ketatanegaraan tetap mempunyai posisi yang penting. Hal tersebut tidak lain karena hukum tata negara sangat erat kaitannya dengan politik dalam arti organisasi kekuasaan, sehingga tidak hanya terbatas pada kelembagaannya saja tetapi proses atau cara-cara memperoleh, menjalankan, bahkan mempertahankan kekuasaan. hal tersebut hanya mungkin tercapai tidak semata-mata dengan menaati hukum tetapi berbagai tuntutan moral atau etik yang tertuang dalam konvensi.

Bagir Manan menyebutkan faktor pendorong atau memaksa ketaatan terhadap konvensi, antara lain¹ :

1. Konvensi ditaati dalam rangka memelihara dan mewujudkan kedaulatan rakyat. Konvensi merupakan salah satu upaya mewujudkan dan memelihara demokrasi;
2. Konvensi ditaati, karena hasrat atau keinginan untuk memelihara tradisi pemerintahan berdasarkan konstitusi (pemerintahan konstitusional / *constitutional government*);

¹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan...*, 91-92.

3. Konvensi ditaati, karena setiap pelanggaran akan membawa atau berakibat pelanggaran terhadap kaidah hukum;
4. Konvensi ditaati, karena didorong oleh hasrat atau keinginan agar roda pemerintahan negara yang kompleks tetap dapat berjalan secara tertib;
5. Konvensi ditaati, karena takut atau khawatir menghadapi ancaman hukuman tertentu, seperti impeachment, atau takut terkena sanksi politik tertentu, seperti kehilangan jabatan; dan
6. Konvensi ditaati, karena pengaruh pendapat umum (*public opinion*). Pelanggaran terhadap konvensi akan menimbulkan reaksi umum, misalnya kehilangan dukungan masyarakat

Eksistensi konvensi ketatanegaraan di Indonesia patut lebih diperhatikan kembali apalagi konvensi juga sering dijadikan sebagai batu uji Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi, dan juga konvensi ketatanegaraan dapat menjadi landasan atau sumber fikiran dari lembaga pemerintah untuk membuat peraturan tertulis atau himbuan. Hal ini menegaskan bahwa keberadaan konvensi ketatanegaraan masih diperhatikan meskipun sebagai peraturan tidak tertulis maupun adat kebiasaan.

Eksistensi perbuatan kenegaraan yang sudah mulai dirintis dalam era reformasi perlu ditumbuhkan menjadi suatu konvensi ketatanegaraan yang baik untuk mewujudkan suatu demokrasi yang lebih sehat, lebih etis dan

bertanggungjawab. Untuk itu dalam era reformasi hingga sekarang ini pertumbuhan hukum dasar tidak tertulis dibidang ketatanegaraan ini perlu mendapat perhatian dan tempat yang wajar karena Konvensi Ketatanegaraan adalah bagian dari konstitusi kenegaraan Indonesia yang juga diakui oleh negara-negara lain pada umumnya.

Eksistensi konvensi ketatanegaraan juga berada dalam sistem tata hukum perundang-undangan pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, bukan hanya sebagai pendamping dari Konstitusi tertulis UUD 1945, tetapi konvensi juga hadir sebagai pelengkap atau penyempurna dari peraturan perundang-undangan yang lain.

Pelajaran negara maju yang mapan secara politik, demokrasi dan pemerintahannya, pentaatan terhadap hukum tertulis maupun tidak tertulis dalam arti konvensi ketatanegaraan sangatlah tinggi. Karena itu, sangatlah penting menanamkan sikap etis para pelaku pemerintahan dan rakyat terhadap hal tersebut. Selain itu, konvensi ketatanegaraan akan dapat ditaati dan diikuti secara baik jika kemampuan publik untuk bersikap dan menyatakan sikap atas kegiatan pemerintahan dan politik. Disini diperlukan rakyat yang terdidik dan kritis terhadap setiap aktivitas pemerintahan dan politik. Karena, rakyat yang kurang terdidik, akan sulit diajak untuk menjadi

pengawas agar para penyelenggara negara senantiasa menjaga nilai-nilai etika dalam pemerintahan dan politik.

B. Analisis *Fiqh Siyāṣah dustūriyah* Terhadap Eksistensi Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia

Konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai segenap kebiasaan atau tindakan ketatanegaraan yang bersifat mendasar (dengan materi muatan konstitusi), yang dilakukan dalam penyelenggaraan negara, baik yang belum diatur maupun yang mungkin menyimpang dari undang-undang dasar (konstitusi) dan peraturan ketatanegaraan lain, dengan maksud untuk melengkapi atau memperbaiki ketentuan-ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar atau sebagai faktor pendinamisasi pelaksanaan konstitusi.

Fungsi konvensi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan negara dapat berupa:

1. melengkapi/menambah atau mengurangi makna, serta mendinamisasi pelaksanaan undang-undang dasar;
2. mengisi kekosongan aturan-aturan ketatanegaraan lainnya;
3. mengefektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara sesuai dengan kebutuhan perkembangan;
4. dan memperlancar jalannya roda penyelenggaraan Negara.

Kendala utama dalam menerapkan konvensi ketatanegaraan adalah tidak adanya sanksi yang mewajibkan lembaga-lembaga/ pejabat negara untuk senantiasa metuhi kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku. Pelanggaran terhadap konvensi ketatanegaraan tidak dapat dipaksakan oleh atau melalui pengadilan.

Meskipun konvensi ketatanegaraan bukan hukum yang mengikat, tetapi ada alasan tertentu kenapa Konvensi harus di taati salah satunya karena setiap pelanggaran akan membawa atau berakibat pelanggaran terhadap kaidah hukum, dan juga berpengaruh pendapat umum (*public opinion*). Pelanggaran terhadap konvensi akan menimbulkan reaksi umum masyarakat hilangnya dukungan masyarakat kepada pemerintahan.

Sedangkan *'urf* dari terminologi adalah sesuatu yang menjadi kebiasaan manusia dan mereka mengikutinya dalam bentuk setiap perbuatan yang populer di antara mereka, ataupun suatu kata yang biasa mereka kenal dengan pengertian tertentu. *'urf* terdiri dari dua bentuk yaitu *al-'urf al-qāuli* (Kebiasaan dalam bentuk perkataan) dan *al-'urf al-fī-il* (kebiasaan dalam bentuk perbuatan).²

'Urf dalam segi keabsahannya dibagi menjadi dua bagian yaitu *al-'urf ash-Shāhahah* (*'Urf* yang abash atau tidak bertentangan dengan aturan-

² Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2011), 209

aturan hukum islam) dan *Al-‘Urf al- Fāsīdah* (‘*Urf* yang rusak atau kebiasaan yang bertentangan dengan ketentuan dan dalil-dalil syara’). Para ulama pun sepakat, bahwa *al-‘Urf al-fāsīdāh* tidak dapat menjadi landasan hukum, dan kebiasaan tersebut batal demi hukum.³

Sebagai adat kebiasaan ‘*urf* dapat berubah karena adanya perubahan waktu dan tempat. Sebagai konsekuensinya, mau tidak mau hukum juga berubah mengikuti perubahan tersebut. Kaidah ini sangat penting dipahami oleh masyarakat maupun pegiat hukum islam, untuk mengukuhkan adegium yang menyebutkan bahwa agama islam tetaplah relevan untuk semua waktu dan tempat.

Banyak kaidah *ushul fiqh* yang membicarakan tentang ‘*urf*’ umat Islam. Hal itu dapat dijadikan pijakan dalam merumuskan hukum positif di Indonesia. Kaidah-kaidah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adat kebiasaan dapat ditetapkan sebagai hukum;
2. Hukum asal dalam kebiasaan (adat istiadat) adalah boleh saja sampai ada dalil yang memalingkan dari hukum asal
3. yang baik itu menjadi ‘*urf*’ sebagaimana yang disyariatkan itu menjadi syarat.

³ Ibid, 210-211

Dengan demikian konvensi ketatanegaraan dengan *fiqh siyāsah dustūrīyah* khususnya kaidah *fiqh ‘urf* saling berkaitan dan sama.

Jika konvensi ketatanegaraan adalah sumber formil dari Sumber Hukum Tata Negara sedangkan *‘urf* adalah sumber dari *fiqh siyāsah dustūrīyah* (Konstitusi). Keduanya menjadi hal penting yang tak bisa ditinggalkan dalam sistem perundang-undangan dan tata Negara.

Hal ini juga diperkuat dengan bahwasanya *fiqh siyāsah dustūrīyah* adalah *fiqh siyāsah* yang membahas masalah ketatanegaraan salah satunya perundang-undangan atau konstitusi. hal ini juga membuktikan bahwa ajaran agama islam tidak hanya mengajarkan bagaimana umat manusia berhubungan dengan tuhan nya tetapi juga bagaimana umat manusia dalam hal ini umat muslim bernegara.

Konvensi mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan hukum tata Negara di Indonesia, dikarenakan konvensi adalah kebiasaan yang timbul dalam praktek tata Negara, selain itu juga konvensi ada sebagai pelengkap atau penyempurna dari Konstitusi di Indonesia, begitupun juga dengan *‘urf* yang dapat dijadikan pijakan dalam merumuskan hukum islam dan juga hukum positif di Indonesia. Kaidah-kaidah tersebut antara lain Adat kebiasaan dapat ditetapkan sebagai hukum.

Konvensi tidak boleh melanggar nilai-nilai Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 begitupun juga dengan *'urf* yang tidak boleh bertentangan dengan nash (ayat dan atau hadits) baik secara rinci maupun umum.

'Urf mendapat kesepakatan antar para pelaku pelakunya, *'urf* dapat dijadikan pedoman hukum yang memadai dan permanen serta tidak berubah. Islam hadir tidak sedang memusnahkan *'urf* yang tumbuh-berkembang di masyarakat. Justru, Islam hadir dengan keadaan menyeleksi *'urf* yang ada: jika tidak bertentangan dengan Islam maka *'urf* terus berjalan. Sebaliknya, jika bertentangan, Islam memusnahkan atau memodifikasinya agar sesuai dengan nilai-nilai ajaran Islam.

Penyelenggaraan negara selama ini ada berbagai kemungkinan yang dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan. Dan menjadikan berbagai aspek tersebut sebagai konvensi ketatanegaraan pada masa islam pada zaman dahulu dan masa-masa yang akan datang berarti memperkuat peran dan fungsi dalam pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia. Aturan-aturan kebiasaan ketatanegaraan yang terpelihara melalui konvensi ketatanegaraan dan *'Urf* dapat digolongkan sebagai kaidah politik yang menghendaki moralitas penyelenggara Negara yang beragama menaatinya jika konvensi ketatanegaraan masih dibutuhkan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan skripsi yang telah diuraikan di atas, penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah sebagaimana berikut :

1. Konvensi ketatanegaraan merupakan salah satu hukum dasar yang tidak tertulis menjadi bagian tidak terpisahkan dari sistem konstitusi tertulis yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Konvensi Ketatanegaraan berfungsi melengkapi, menyempurkan atau bahkan merubah dan menyatakan tidak berlaku substansi Konstitusi tertulis (UUD 1945) sebagai norma hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam praktek bernegara, konvensi merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan Negara.
2. Praktek penyelenggaran ketatanegaraan baik tertulis maupun tidak tertulis sejalan dengan sistem perundang-undangan dasar dalam hukum islam khususnya *'Urf*, selama praktek itu tidak melanggar ketentuan-ketentuan agama atau melaksanakan larangan agama.

DAFTAR PUSTAKA

- Agiwinata Weldy, Volume 29 No 2, Mei-Agustus 2014, Jurnal, Yuridika , *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.*
- Amrusi Jailani Imam, dkk, 2011, Hukum Tata Negara Islam, Surabaya: IAIN Press
- Arbani Tri Suhendra, Vol. 5, No. 1, Juni 2016, Jurnal, *Eksistensi Konvensi sebagai Sumber dan Praktek Ketatanegaraan di Indonesia.*
- Asshiddiqie Jimly,2002, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara fakultas hukum universitas Indonesia.
- Asshiddiqie Jimly, 2006,*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI.
- Ayunita Kheldan dan Asman Abd. Rais,2016,*Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Djalil A. Basiq, 2010, *Ilmu Ushul Fiqih* , Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Djazuli A. Basiq, 2004, *Fiqh Siyasah “Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah”*, Jakarta: Kencana.
- Fadila Jajang Indra, Vol. I, No. 1 (Juni 2014), Cita Hukum, *Perkembangan Kewenangan Mengubah UndangUndang Dasar di Indinesia.*
- Hutagalung Mura P, Volume Nomor 4, Oktober-Desember 1999, Jurnal Hukum dan Pembangunan, *Reformasi UUD 1945 Melalui Konvensi Ketatanegaraan.*
- Indra Mexsasi, 2011,*Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.
- Iqbal Muhammad,2014,*Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group.

- Kusnardi Moh. dan Ibrohim Harmaily, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.
- Manan Bagir, 2006, *Konvensi Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- MD Moh. Mahfud, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Noer Deliar dan Akbarsyah, 2005, *Komite Nasional Indonesia (KNIP) Parlemen Indonesia 1945-1950*, Jakarta: Yayasan Risalah.
- Nurtjahjo Hendra, 2005, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Pudjosewojo Kusumadi, 2004, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia. Cetakan ke-10*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Purnawa Wati Evi, Jurnal, September, 2015, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Volume 9, Nomor III
- Rahman Dahlan Abd., 2014, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Amzah
- Rumokoy Nike K, Vol. XVIII/No. 4/Mei – Agustus/2010, Jurnal, *Peranan Konvensi Ketatanegaraan Dalam Pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia*.
- Santoro M. Agus, Nomor 3 September-Desember 2013, Jurnal Yustisia Volume 2, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*.
- Soebagio M, 1976, *Aneka Masalah Hukum Tata Negara R.I*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Sulaiman King Faisal, 2017, *Teori dan Hukum Konstitsi*, Bandung: Nusa Media.
- Susanto Mei, JIKH Vol. 11 No. 2 (Juli, 2017), Jurnal, *Wacana Mengembalikan Syarat Presiden Orang Indonesia Asli Ditinjau dari Perspektif Ketatanegaraan*.

- Suyuthi Pulungan J., 1997, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Syarifuddin Amir, 2014, *Ushul Fiqh*, Jilid 2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Sunan Ampel Surabaya, 2014, petunjuk penulisan skripsi, Surabaya: Fakultas Syariah UIN Sunan Ampel Surabaya.
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Wahhab Khallaf Abdul, 1994, Ilmu Ushul Fiqh, Semarang: Toha Putra Group
- Yusmaliana dan Budianto Kun, 2016 Hukum Tata Negara di Indonesia, Malang: Setara Press, 2016.
- Zahro Abu, 2011, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Pustaka Firdaus.