

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Pengertian Peran Secara Umum

Pada KKBI, peran didefinisikan yaitu perilaku ataupun tindakan seseorang dalam peristiwa atau kejadian.¹ Peran yaitu aspek dari posisi ataupun status jika individu melaksanakan hak serta kewajibannya berdasarkan pada posisinya maka suatu peran akan dapat dijalankan. Oleh sebab tersebut, erat kaitannya peran dengan hak dan kewajiban yaitu masing-masing individu menempati kedudukan ataupun tempat pada masyarakatnya dan melakukan peran yang dimilikinya.²

Ralph Linton menjelaskan peran yang menempel dalam diri individu perlu dibedakan sesuai posisi pergaulannya dalam masyarakat. Peranan yang mendominasi menunjuk terhadap suatu fungsi, proses menyesuaikan diri serta proses untuk menjalankan peranan tersebut.³

Saut P. Panjaitan memaparkan yakni⁴, suatu hak termasuk peran yang diperbolehkan untuk tidak dilakukan (sifatnya fakultatif), sementara kewajiban termasuk peran yang wajib dilakukan (sifatnya imperatif).

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 03 Februari 2021, <https://kbbi.web.id/peran.html>

² Davud Berry, *Pokok-Pokok Pikirian dalam Sosiologi* (Jakarta : Rajawali, 1981), 41

³ Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta

⁴ Saut P. Panjaitan, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum (Asas, Pengertian, Dan Sistematikanya)*, (Unsri : Palembang, 1998), 100

Menurut sarjana lainnya yang bernama J.B Daliyo⁵ mengemukakan, hak adalah kewenangan yang diberikan oleh suatu hukum, serta kewajiban ialah pembebanan yang dilimpahkan dari hukum pada seseorang atau badan hukumnya, misal kewajiban pengusaha dengan badan hukum supaya membayarkan pajak penghasilannya.

B. Pengertian Tugas Dan Wewenang Secara Umum

Berdasarkan pada KBBI, pengertian tugas yaitu suatu yang harus dijalankan ataupun ditetapkan supaya dilaksanakan sebagai bentuk pertanggungjawabannya.⁶ Tugas merupakan suatu pekerjaan yang harus diselesaikan dalam artiannya yaitu sebagai suatu tingkah laku serta sikap individu untuk menjalankan tugas serta kewajiban dimana harus dilaksanakan dengan dirinya pribadi, masyarakat, ataupun lingkungan sekitarnya.⁷

Sedangkan, menurut KBBI, pengertian wewenang ialah sesuatu hak beserta kewajiban dalam bertindak untuk melaksanakan suatu hal.⁸ Suatu kewenangan mempunyai posisi yang mendasar pada pengkajian hukum ketatanegaraan serta keadministrasian, dengan demikian Stroink bersama Steenbeek berpendapat : *“Het Begrip bevoegheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”*.⁹ artinya yaitu bahwa

⁵ J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta : Gramedia, 1995), 32

⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 03 Februari 2021, <https://kbbi.web.id/tugas.html>

⁷ Daryanto, *Implementasi Pendidikan Karakter di Sekolah*, Yogyakarta

⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 03 Februari 2021, <https://kbbi.web.id/wewenang.html>

⁹ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidanan Korupsi*, (Yogyarta, 2008), 65

kewenangan merupakan suatu perkonsepian inti dari suatu hukum ketatanegaraan serta keadministrasian. Pengertian wewenang yaitu hukum memiliki kekuasaan, hal guna melakukan tindakan serta memberikan perintah, hal ataupun kekuasaan pejabat publiknya guna taat pada peraturan hukum pada lingkup pelaksanaan kewajiban publiknya.¹⁰

Dari penjelasan tersebut bisa diberikan simpulan yaitu peran terdiri dari tugas dan wewenang yang dijalankan seseorang ataupun badan kelembagaan dimana menduduki suatu posisi pada situasi sosialnya.

C. Tinjauan Dalam Hukum Tata Negara Indonesia

1. Pengertian Hukum Tata Negara Indonesia

Yaitu hukum secara umumnya serta dipunyai oleh masing-masing negara di dunia, baik negara modern ataupun tradisional. Namun, diperlukan formulasi serta tekanan yang tidak sama antara suatu zaman ke zaman lainnya ataupun dari negara satu ke negara yang lain.¹¹

Pengistilahan Hukum Tata Negara dalam Bahasa Indonesia termasuk terjemahan dari “*Staatrecht*” pada bahasa Belanda, “*Droit Constitutionnel*” pada bahasa Perancis, “*Verfassungsrecht*” pada bahasa Jerman, serta “*Constitutional Law*” pada bahasa Inggris. Mengacu pada pengistilahan itu, maka istilah dalam penyebutan bidang hukum pada bahasa Indonesia secara lazim dipakai diantaranya hukum:

¹⁰ Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidanan Korupsi*, 65

¹¹ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2006), 1

1. Tatanegara
2. Negara
3. Kenegaraan.
4. Konstitusi.¹²

Penjelasan terkait pengertian Hukum Tata Negara dari berbagai Sarjana yang dapat dibaca dalam literatur antara lain sebagai berikut:

Logemann¹³ pada buku dengan judul “*Over de theorie van een stelling Staatsrecht*” memaparkan yakni “*Het staatrecht als het recht dat betrekking heft op de staat-die gezaagsorganisatie*”, jika diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia adalah hukum tata negara yaitu suatu hukum didalamnya ada aturan terkait keorganisasian suatu negara.

Van der Pot¹⁴ pada buku dengan judul “*Handbook van het Nederlands Staatsrecht*” memaparkan yakni “*Die regelen stellen de nodige organen in, regelen de bevoegheden dier organen, hun ordeling en verhouding, hun verhouding tot de individue (een zjin wekzaamhed)*” yaitu hukum tata negara ialah aturan yang menjadi penentu berbagai badan yang dibutuhkan dan kewenangannya, diantara satu orang terhadap yang lainnya serta dan antar individunya.

¹² Yuswalina dan Budianto, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, 1

¹³ Kusnardi dan Harmily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI : Jakarta, 1983), 25

¹⁴ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 25

A.V.Dicey¹⁵ pada buku yang berjudul “*An introduction to study of the law of the constitution*”, mengemukakan sebagai berikut : “*as the term is used in England, appears to include all rule which directly or indirectly affect the distribution or exercise of sovereign power in the state*” yakni, hukum ketatanegaraan memaparkan seluruh aturan berisikan tidak langsung ataupun langsung terkait pembagian kekuasannya serta penyelenggaraan yang peling tinggi pada negara.

Paton¹⁶ dengan buku yang judulnya “*Textbook of Jurisprudence*” menjelaskan yakni, “*Constitutional Law deals with the ultimate question of distribution of legal power and the functions of the organs of state. In a wide sense, it includes administrative law, but it is convenient to consider as a unit for many purpose the rules which determine the organization, power and duties of administrative authorities,*” Secara artian luasnya, hukum ketatanegaraan mencakup definisi hukum keadministrasian suatu negaranya, namun secara ringkasnya dianggap cabang keilmuan yang dipergunakan dalam banyak kegunaannya dalam hukum guna menjadi penentu kekuasaan, organisasi, serta tugas otoritas keadministrasiannya.

¹⁵ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 25

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), 18-19

Maurice Duverger¹⁷, mengemukakan “ *Le droit est cette branche de droit publique reglement l ‘organisation et fonctionnement des institutions publique*”. Hukum Konstitusi termasuk cabang hukum publik dimana mengatur keorganisasian serta berbagai fungsi politik kelembagaan suatu negaranya.

Kusumadi Pudjosewojo¹⁸, dengan buku yang judulnya "Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia" dijelaskan yakni hukum ketatanegaraan didalamnya terdapat aturan dari bentuk suatu negara (federal ataupun kesatuan), bentuk pemerintah (republik ataupun kerajaan) dimana terdapat hukum yang atasan ataupun bawahan serta berbagai tingkatannya (*hierarchie*) yang kemudian menjelaskan secara etail wilayah serta lingkup rakyat dari berbagai masyarakat hukumnya dan pada akhirnya terdapat alat perlengkapan pemegang kekuasaan dari masyarakat hukumnya, disertai susunanya (mencakup individu serta beberapa individu), kewenangan, tingkat imbangan dari serta antara alat perlengkapannya.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 20

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 20

Muh. Kusnardi bersama Harmaily Ibrahim¹⁹ pada bukunya berjudul “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia”. Adapun didalamnya bisa diberikan perumusan sekumpulan aturan hukum yang mengatur keorganisasian negara, hubungan diantara alat perlengkapan negaranya, secara garis horizontal serta vertikal, dan posisi warga negaranya beserta hak asasinya.

Yang mempengaruhi rumusan suatu Hukum Tata Negara terhadap yang lain seperti yang dipaparkan para sarjana hukum diatas adalah titik tolak, pengaruh lingkungan, pandangan hidup serta cara memandang/ sudut pandang yang dipergunakan seseorang.

Sebagai contoh, jika kita bertitik tolak dari rumusan yang panjang, seperti yang dikemukakan oleh Kusumadi Pudjosewojo, maka ruang lingkup dari hukum Tata Negara yaitu menyangkut peraturan terkait:

1. Bentuk dari suatu negara, federal ataupun kesatuan
2. Bentuk pemerintahannya, republik ataupun kerajaan
3. Masyarakat hukum atasannya serta bawahannya disertai imbangannya
4. Wilayah dan lingkup rakyat.
5. Berbagai alat perlengkapan beserta susunanya, wewenangnya dan serta tingkat imbangannya.

¹⁹ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI : Jakarta, 1983), 25

Jika melihat pendapat Muh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim serta dikaji menurut teori rangan hukum pada umumnya, maka ruang lingkupnya dari Hukum Tata Negara mencakup azaz-azaz serta pendefinisiannya.

Definisi Hukum Tata Negara berdasarkan pemaparan beberapa sarjana lain diantaranya :

Christian van Vollemhoven, didalam hukum tata negara terdapat aturan seluruh masyarakat pada hukum atasan serta hukum bawahan berdasarkan tingkatannya, dimana setiap tingkatan menjadi penentuwilayah ataupun lingkup rakyat didalamnya serta penentu badan pada lingkungan masyarakat hukumnya dengan berbagai fungsinya, dan penentu susunan serta wewenang berbagai badan tersebut.²⁰

Paul Scholten, Hukum Tata Negara disebut juga "*het recht dat regelt de staatorganisatie*" ataupun aturan terkait tata keorganisasian suatu negara. Maka, Scholten memberikan penekanan antara keorganisasian suatu negara dari non negaranya misal gereja dan lain sebagainya.²¹

²⁰ Djokosoetono, 45

²¹ Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara*, (Tunas Gemilang Press, 2017), 4

Maurice Duverger, sarjana Perancis menjelaskan yakni cabang dari hukum publik dimana terdapat aturan keorganisasian serta berbagai fungsi politik kelembagaan negaranya disebut dengan hukum tata negara. Lebih lanjut juga ditegaskan dalam aspek oeganisasi, tugas beserta wewenang berbagai lembaganya sebagai alat kelengkapan dari suatu negara.²²

Maka, ilmu hukum tata negara bisa dijelaskan yakni suatu cabang keilmuan yang didalamnya dipelajari beberapa prinsip serta normal hukum yang tercantum dengan tulisan ataupun hidup pada kenyataan praktik kenegaraannya berkaitan terhadap : i) konstitusi dengan isinya kespakatan kolektif dari komunitas rakyatnya terkait cita-cita hidup bersama pada negaranya; ii) berbagai institusi kekuasaan negara disertai fungsi, iii) mekanisme interaksi diantara institusinya; dan iv) prinsip-prinsip hubungan diantara instritusi kekuasaan suatu negara terhadap warga negaranya.²³

²² Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara*, (Tunas Gemilang Press, 2017), 4

²³ Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara*, (Tunas Gemilang Press, 2017), 4

2. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR ialah kelembagaan tinggi dari negara dengan keanggotaannya mencakup wakil dari rakyatnya.²⁴ Lembaga tersebut dikenal dengan “parlemen” dikarenakan kata “parle” artinya berbicara, maksudnya yaitu para DPR memberikan suara hari rakyatnya yang berarti sesudah melakukan artikulasi serta agregasi terkait kepentingan rakyatnya, DPR perlu membicarakannya pada sidang parlemennya pada pemerintahan dimana sedang berwenang, ²⁵ DPR ditunjuk oleh suatu partai politik dikarenakan termasuk wujud perpolitikan masyarakatnya,²⁶

DPR yaitu suatu struktur legislatif yang mempunyai wewenang membentuk atau membuat UU. DPR meliputi keanggotaan partai politik anggota pada pemilihan umum. Lembaga tersebut perlu membahas dan memberikan persetujuan dengan presiden saat menyusun UU.²⁷ Selain itu DPR secara umum memiliki tugas untuk pemeliharaan, penjagaan, memajukan kepentingan rakyatnya, dan membantu serta melakukan pengawasan pemerintah supaya melaksanakan tugasnya dengan baik bersama presiden dan melakukan penetapan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) pada tiap tahunnya.²⁸

²⁴ Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Ed. Revisi Cet.4, (Jakarta : Bumi Aksara, 2011), 83

²⁵ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, Ed. Rev. Cet.1, 2011), 43-44

²⁶ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 43-44

²⁷ Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara*, (Tunas Gemilang Press, 2017), 271

²⁸ Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 84

3. Teori Pembagian Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Mulanya, berbagai negara penguasa melakukan pengumpulan kekuasaan yang menempel dalam sosok raja. Seorang raja memiliki kekuasaan mutlak (absolut) dalam pembuatan UU, melaksanakan UU serta mengadili adanya persengketaan. Kekuasaan tersebut sudah mengakibatkan negara yang ada dalam diri raja. Sosok raja ialah penguasa satu satunya (tunggal) yang memiliki kewenangan untuk membuat UU, menjalankan UU serta mengadili jika timbul persengketaan.

Keadaan yang demikian menyebabkan adanya cara pandang yang menginginkan adanya batasan kekuasaan seorang raja. Maka dapat dikatakan, perlu adanya kelembagaan secara terpisah memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif serta yudikatif. Pada awalnya intelektual yang memperdebatkan adanya kekuasaan negara tersebut yakni John Locker serta Montesquiue. Pada bukunya, John Locke dengan judul "*Two Trearises on Civil Government*" tahun 1660 melakukan pemisahan kekuasaan federative (menyelenggarakan perserikatan serta pengaliansian dan semua tindakan dengan seluruh orang serta berbagai badan yang ada diluar negaranya). John Locke memisahkan tiga

kekuasaan itu ²⁹ supaya pemerintahan tidak melakukan sewenang-wenangnya pada pengelolaan negaranya.³⁰

Setengah abad berikutnya melalui pengilhaman dipisahkannya ketiga kekuasaan menurut John Locke, Montesquieu (1689-1755), pakar ahli politik serta filsuf Prancis menuliskan buku yang judulnya “*L’Esprit des Lois*” terbit di Kota Jenewa 1748 (2 jilid). Dalam karya tersebut, ia menceritakan konstitusi Inggris, dengan memaparkan saat kekuasaan legislatifnya serta eksekutifnya dijadikan satu kesatuan dalam orang ataupun badan yang sama, maka tidak ditemukan kebebasan, akibatnya ada bahaya seorang raja ataupun badan legislatifnya sama akan melegalkan UU tiran. Hampir 20 tahun kemudian, dengan karya berjudul “*Commentaries on the Laws of England* (1765)”, Blackstone menjelaskan yakni jika suatu hak dalam pembuatan serta pelaksanaan UU dilimpahkan untuk seseorang ataupun kelembagaan yang sama maka tidak terdapat didalamnya suatu politik yang bebas.³¹

²⁹ C.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 10. Lihat juga Moh. Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 1993), 82. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, 2009), 283

³⁰ Moh. Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 1993), 82

³¹ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Dunia*, (Bandung : Nusa Media, 2008), 231

Montesquieu menjelaskan yakni pada sistem pemerintah suatu negara, tiga jenis kekuasaannya (Legislatif, Eksekutif serta Yudikatif) wajib dipisahkan, baik mengenal fungsi (tugas) maupun terkait alat perlengkapan yang menjalankannya. Perlemen dijalankan BRP ataupun parlemennya, sementara kekuasaan eksekutifnya dijalankan seorang presiden ataupun seorang raja didukung oleh menteri-menterinya ataupun kabinetnya. Selanjutnya kekuasaan yudikatifnya dijalankan badan Mahkamah Agung/MA serta berbagai pengadilan yang ada di bawah MA. Gagasan pemisahan kekuasaan Montesquieu dipengaruhi oleh kondisi sosial dan politik di negaranya, Prancis bersemboyan raja Louis XIV “*L’Etat cest moi*” sampai awal abad ke-XVII. Sesudah terjadinya Revolusi Prancis tahun 1789, maka dipahami terkait kekuasaan dibebankan pada seorang raja telah dilenyapkan. Saat itu muncul ide baru terkait memisahkan kekuasaan yang digagas oleh Montesquieu.³²

Isi ajarannya dari Montesquieu terkait “*the separation of power*” atau disebut “*Trias Politika*” yang asalnya berbahasa Yunani yakni “Politik Tiga Serangkai”³³. Mengacu pada *Trias Politika* pada tiap negara wajib terdapat ketiga jenis kekuasaan yang dipisah. Ajaran tersebut sebenarnya berlainan terhadap kekuasaan yang dipakai di zaman feodalisme dalam abad pertengahan. Ketika itu, pemegang tiga kekuasaannya yakni sosok raja, melakukan pembuatan UU sendiri,

³² C.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 10. Lihat juga Moh. Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, 82. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 283

³³ Istilah *Trias Politika* (tiga poros kekuasaan) diberikan oleh Emmanuel Kant

menjalankannya serta memberikan hukuman bagi yang melanggar UU dimana telah disusun serta dilaksanakan oleh sang raja.³⁴ Trias Politika ialah prinsip normatif yakni berbagai kekuasaan tersebut hendaknya tidak dilimpahkan pada seseorang yang sama guna menghindari penyelewengan kekuasaan dari pihak yang berkuasa tersebut.³⁵

4. Pengisian Jabatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Negara Indonesia berpedoman dengan asas kedaulatan rakyat (demokrasi). Asas tersebut pada UUD RI Tahun 1945 dijelaskan dengan tegas baik pada pembukaannya ataupun dalam batang tubuhnya. Pada pembukaan UUD RI 1945 tertulis didalam alinea yang ke-4: "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...". Pada Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945 dengan intisari yaitu kedaulatan negaranya ada di rakyatnya serta dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

Untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyatnya ini, suatu negara harus melaksanakan pesta demokrasi (Pemilu). Sebagaimana kita ketahui Negara Republik Indonesia baru menyelenggarakan pemilu yang pertama di tahun 1955 guna melakukan pemilihan wakil rakyat menduduki posisi Dewan Perwakilan Rakyat serta untuk memiliki anggota konstituante³⁶.

³⁴ C.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 11. Lihat juga Moh. Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, 82. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 283

³⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-4 (Jakarta : Gramedia , 1977), 151

³⁶ Yuswalina dan Budiarto, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, 1

Selanjutnya, pemilu yang kedua dilaksanakan tahun 1971, yang ketiga pada tahun 1977, yang keempat pada tahun 1982. Setelah itu, pemilihan umum selanjutnya baru dilaksanakan setiap 5 tahun sekali sampai dengan era pasca reformasi.

Urgensi dari pemilihan umum bisa dihubungkan terhadap faktanya, yakni masing-masing jabatan dalam pokoknya berisikan tanggungjawab yang wajib dijalankan dan jabatan harus dipahami bahwa jabatan merupakan sebagai amanah yang bersifat sementara.

Adapun tujuan umum diadakannya pemilu tersebut antara lain, yaitu ³⁷ :

- a. Guna memungkinkan adanya peralihan pimpinan pemerintah dengan damai serta tertib.
- b. Guna memungkinkan adanya pergantian pejabatnya yang menjadi wakil terhadap kepentingan rakyat pada lembaga perwakilannya.
- c. Guna menjalankan suatu prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Guna menjalankan suatu prinsip dari hak asasi warga negaranya.

Pemilihannya didasarkan dengan pemilu, tidak hanya wakil rakyat yang berkedudukan pada lembaga perwakilan rakyat, namun pemimpin pemerintah yang ada pada kursi eksekutif. Pada cabang kekuasaan legislatifnya, wakil rakyat berada pada kedudukan DPR, DPD, serta DPRD baik tingkatannya provinsi ataupun kabupaten/kota.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), 754

Mengacu pada Pasal 1 angka (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 terkait dipilihnya secara umumnya dari keanggotaan DPR, DPD, serta DPRD memaparkan adanya pemilu yaitu suatu penghubung dalam menjalankan kedaulatan rakyatnya yang dilakukan dengan adil, jujur, rahasia, umum, serta langsung pada NKRI didasarkan pada Pancasila serta UUD RI 1945.

Pada pelaksanaannya pemilu ataupun pemilihan seorang kepala daerah merujuk dengan UU No.8 tahun 2012 terkait Pemilu dengan substansialnya, Indonesia mempunyai berbagai regulasi terkait penyelenggaraan pemilu tersebut. Demikian menjadi permasalahan di Indonesia, dikarenakan secara hakikatnya pelaksana pemilu menghendaki penyelenggaraannya setiap lima tahun dalam satu kali ini banyak dituai protes terhadap kebijakan regulasinya yang hendak digunakan dalam tahap penyelenggaraan pemilu ataupun pilkada.

Merujuk UU No 10 Tahun 2008 terkait dipilihnya keanggotaan DPD, DPR, serta DPRD ada berbagai syarat wajib yang harus dilengkapi individu agar dapat menjadi calon legislatif (caleg), diantaranya:

- 1) Berkewarganegaraan Indonesia (WNI).
- 2) Usia paling minimalnya 21 tahun.
- 3) Tempat tinggalnya berada pada daerah NKRI.

- 4) Bertaqwa pada Tuhan YME.
- 5) Minimal tamatan / lulusan SMA ataupun sederajatnya.
- 6) Loyal pada Pancasila, UUD 1945 serta Cita-cita Proklamasi Kemerdekaan.
- 7) Sehat Jasmani serta Rohaninya.
- 8) Memiliki kesediaan untuk bekerja secara *full time*.
- 9) Tercatat selaku pemilih dalam pemilihan umum.
- 10) Bagian keanggotaan dari partai politik.
- 11) Memiliki kesediaan untuk tidak praktik akuntan, notaris serta advokat.
- 12) Pegawai ataupun bagian dari TNI, PNS, BUMD, BUMN, Polri wajib menarik dirinya.
- 13) Memiliki kesediaan untuk tidak merangkap jabatan, badan kenegaraan, BUMN serta BUMD.
- 14) Tidak pernah terkurung dipenjara serta diancam pidananya lima tahun ataupun lebih.
- 15) Direkomendasikan sebagai calon suatu kelembagaan serta satu wilayah pemilihannya.

16) Memiliki kecakapan dalam bertutur, membaca serta menulis berbahasa Indonesia.

17) Dapat melantunkan ayat Al-Quran (terkhusus bagi calon legislatif lokal di Aceh).

Lembaga tinggi sekaligus lembaga utama di Indonesia yang melaksanakan fungsinya yakni lembaga wakil rakyat ataupun parlemen ialah DPR yang termasuk struktur legislatif dengan memiliki wewenang menyusun UU. Ketika penyusunan UU, DPR wajib melaksanakan pembahasan dan persetujuan dengan presiden³⁸ Ditetapkannya sebagai DPR termasuk bersifat kuat serta bisa mengawasi segala tindakan yang dilakukan oleh presiden.³⁹ DPR termasuk bagian pelaksana kekuasaan pada bidang legislatif dimana diatur secara langsung pada UUD 1945.⁴⁰

³⁸ Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia-Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2012), 169

³⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta : Kencana, 2011), 191-192

⁴⁰ Dalam ketentuan Pasal 68 UU No. 17 Tahun 2014 terkait MPR, DPR, DPD, serta DPRD (kemudian dikenal dengan UU MD3) dengan intisari DPR ialah lembaga perwakilan rakyatnya yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang memiliki fungsi diantaranya (1) fungsi legislasi ialah fungsi dalam pembentukan UU yang dibahas bersama Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama; (2) fungsi anggaran ialah fungsi dalam penyusunan serta penetapan APBN bersama Presiden dengan mempertimbangkan usulan DPD serta (3) fungsi pengawasan ialah fungsi melaksanakan pengawasan terkait pelaksanaan UUD 1945, UU serta peraturan pelaksanaannya". Lihat juga, M. Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara*, (Bandung : Refika Aditama, 2011), 137 dan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Sinar Bakti Fakultas Hukum UI, 1988), 214

Mengacu pada UU No. 17 tahun 2014 mengenai MD3 (MPR, DPR, DPR, beserta DPRD) Pasal 67 yang intisarinya keanggotaan DPR diisi sesuai dengan perolehan pemilu⁴¹ DPR mencakup keanggotaan pada partai politiknya (dikenal dengan sebutan “Parpol”) dimana dipilihnya dengan pemilu. Sementara pengisian anggota dari DPR pramandemen UUD 1945 dimana ketika waktu tersebut keanggotaannya meliputi keanggotaan partai politik perolehan pemilu serta keanggotaan ABRI yang telah dilakukan pengangkatannya.⁴²

D. Perspektif Dalam *Fiqh Siyasah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Fiqh asalnya dari “*Faqahah-yafqahu-fiqhan*”. Menurut pengistilahannya definisi “*Fiqh*” yaitu suatu pemahaman secara lebih dalam. Imam Al-Turmudzi sebagaimana disitasi Amir Syarifuddin menyebutkan *fiqh* mengetahui suatu hal artinya tahu batin hingga ke dalam isinya.⁴³ Lafadz “*faqahah*” disebutkan pada Al-Qur’an 20 kali; serta 19 kali antara lain dipakai dalam mendefinisikan “Kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Lain halnya pada keilmuan dengan bentuknya suatu kepastian atau “*qath’i*”. *Fiqh* ialah suatu keilmuan mengenai hukum secara tidak pasti atau “*zhanni*”.

⁴¹ Lihat juga Pasal 19 ayat (1) UUD 1945. Menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menjelaskan dengan intisari pemilu diselenggarakan untuk melakukan pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden serta Wakil Presiden bersama DPRD.”

⁴² Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Sinar Bakti Fakultas Hukum UI, 1988), 212

⁴³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Yofa Mulia Offset, 2007), 2

Secara istilah, *Fiqh* yaitu:

العلم بالاحكام الشرعية العملية المكتسبة من ادلتها التفصيلية

Diartikan dengan : *Ilmu ataupun pemahaman mengenai berbagai hukum syari'atnya yang sifatnya amaliyah, didapatkan dari berbagai dalilnya secara terperinci (tafsili).*⁴⁴

Merujuk pada pendefinisian diatas bisa dimaknai yakni fikih ialah usaha dengan sesungguhnya dari ulama guna mendalami berbagai hukum syara' dengan demikian bisa diimplementasikan umat islam. *Fiqh* dikenal sebagai hukum islam dikarenakan memiliki sifat “*ijtihadiah*”, pemahaman terkait hukum syara berubah serta berkembang menyesuaikan perkembangan situasi beserta keadaan manusianya.

Fiqh meliputi seluruh aspek kehidupan umat. Selain berisikan pembahasan terkait hubungan diantara manusia dan Tuhan (*'ibadah*), juga membahas terkait hubungan diantar manusia yang lebih luas (*mua'malah*). Adapun aspek tersebut bisa dibagi menjadi *munakahat* (perkawinan), *jinayah* (pidana), *siyasah* (tatangara/politik), *murafa'at* (hukum acara), *mawarits* (waris) serta *al-ahkam al-dualiyah* (hubungan internasional). Ke depannya berbagai ranah *fiqh* Islam dijelaskan dengan rinci.

⁴⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Yofa Mulia Offset, 2007), 2

Menurut penjelasan tersebut, maka *fiqh siyasah* termasuk bagian dari suatu hal yang dipahami para ulama mujtahid mengenai hukum syari'at kaitannya terhadap masalah kenegaraan. Akan tetapi agar dapat mengetahui lebih dalam mengenai definisi serta dan obyek kajian *fiqh siyasah*, hendaknya dilakukan penelitian serta perumusan secara baik berdasarkan etimologis ataupun terminologis dari "*fiqh siyasah*".

Siyasah asalnya dari suatu kata "sasa" yakni melakukan pengaturan, pengurusan serta menjalankan pemerintahan, politik serta penyusunan suatu kebijaksanaan.⁴⁵ Tujuannya yakni mengurus, mengatur, menyusun kebijakan terhadap suatu hal yang sifatnya politis guna mewujudkan hal tersebut.

Dalam terminologisnya, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* yakni mengatur undang-undang yang dibuat guna menjaga kemaslahatan serta ketertiban dan mengatur kondisinya. Sedangkan Louis Ma'luf membatasi *siyasah* yakni mewujudkan kemaslahatan manusia melalui pembimbingan ke arah keselamatan. Kemudian Ibn Manzhur mendefinisikan *siyasah* memimpin serta mengatur segala hal melalui cara yang menghantarkan manusianya pada kemaslahatan.⁴⁶

⁴⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Yofa Mulia Offset, 2007), 2

⁴⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Yofa Mulia Offset, 2007), 2

Tiga pengertian yang dipaparkan oleh ahli tersebut, sifatnya relatif umum serta tidak mengamati pertimbangan berbagai nilai dari syariatnya walaupun bertujuan untuk mewujudkan suatu kemaslahatan. Definisi dengan nuansa religius dipaparkan oleh Ibn Qayyim al-Jauziyah yakni, *siyasah* yaitu berdasarkan pengertian-pengertian diatas bisa diberikan simpulan yaitu *Fiqh Siyasah* termasuk aspek dalam hukum Islam berisikan aturan serta urusan hidup umat manusianya serta dalam bernegara guna mewujudkan kemaslahatan untuk manusinya. Tindakan yang menghantarkan manusianya mendekat pada maslahat umat serta menjauhi kebinasaan, walaupun tindakan itu tidak ditentukan Nabi Muhammad SAW ataupun wahyu dari Allah.⁴⁷ Definisi tersebut sejalan terhadap perumusan yang disusun oleh Ahmad Fathi Bahansi yakni *siyasah* ialah mengurus persoalan terkait maslahat umat manusianya bersesuaian pada ketetapan syarannya⁴⁸

Fiqh Siyasah selain keilmuan terkait tata negara pada Islam, juga membahas mengenai sumber kekuasaannya, pelaksana kekuasaannya, dasar, prosedur menjalankan kekuasaan yang diserahkan kepada yang bertanggungjawab serta pelaksana kekuasaan yang akan mempertanggung jawabkan kekuasaan tersebut.⁴⁹

⁴⁷ Ibn Qayyim al-Jauziyah, *Al-Thuruq al-Hukmiyah fi al-Siyasah al-Syari'ah*, (Kairo : Mu'assasah Al-'Arabiyah, 1961), 16

⁴⁸ Ahmad Fathi Bahansi, *Al-Siyasah al-Jinayah fi al-Syari'at al-Islam*, (Mesir : Maktabah Dar al-'Umdah, 1965), 61

⁴⁹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : UI Press, 1991), 2-3

Objek kajian *fiqh siyasah* meliputi aspek pengaturan hubungan antar warga negara dengan warga negara, hubungan antara warga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antarnegara, dalam berbagai bidang kehidupan.⁵⁰ Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian *fiqh siyasah* memusatkan perhatian pada aspek pengaturan. Penekanan demikian terlihat dari penjelasan T.M Hasbi Ash Shiddieqy :

*Objek kajian siyasah adalah pekerjaan-pekerjaan mukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penadbirannya, dengan mengingat persesuaian penadbiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nas-nash yang merupakan syariah 'amah yang tetap.*⁵¹

Hal yang sama ditemukan pula pada pernyataan Abdul Wahhab Khallaf:

*Objek pembahasan ilmu siyasah adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal darul kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.*⁵²

⁵⁰ Al-Jauziyah, Ibnu Qayyim. I'lam al-Muwaqqi'in 'an Rabbil 'Alamin, (Dar al-Jayl : Beirut), 3

⁵¹ T.M Hasbi Ash Shiddieqy. Asas-Asas Hukum Tata Negara Menuet Syariat Islam, (Jakarta : Matahari Musa), 28

⁵² Abul Wahhab Khallaf, 5

Berkenaan dengan ruang lingkup kajian *siyasah syar'iyah*, timbul beberapa persoalan. Sebagian dipertanyakan oleh Abul 'Ala al-Mawdudy:

*What is the basic theory of state? What is the authority of it's legislation? What are the guiding principles of state policy? What are qualifications of the rulers of are Islamic state? What are objectives of Islamic state? In whom does sovereignty reside, and what are the different organ of the state? What is the mode of distribution of power between the different organ of the state, viz the legislature, the executive, and judiciary? What are the conditions of citizenship? What are the rights and duties of Muslim citizens? What are the night and dusties of nonmuslim citizens (dzimmis).*⁵³

Tentu saja, persoalan dapat diperluas seluas ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* itu sendiri. Sebagai contoh, bidang-bidang kehidupan apa saja yang harus mendapat pengaturan? Bagaimana pengaturan hubungan antara warga negara dengan lembaga negara Islam dengan warga negara dan lembaga negara lain, baik yang Islam maupun non-Islam? Dan seterusnya.

⁵³ Abul A'la Mawdudi, *Al-Dawa'un ala Harakat al-Tadhamun al-Islam*, terjemahan Abdullah Suhaeli, (Jakarta : Sinar Hudaya, 1972), 58

Berkenaan dengan luasnya objek kajian *fiqh siyasah*, maka dalam tahap perkembangan *fiqh siyasah* dewasa, dikenal beberapa pembedangan *fiqh siyasah*. Tidak jarang pembedangan yang diajukan ahli yang satu berbeda dengan pembedangan yang diajukan oleh ahli yang lain. Hasbi Ash Shiddieqy,⁵⁴ sebagai contoh, membaginya ke dalam delapan bidang, yaitu:

1. *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah*
2. *Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah*
3. *Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah*
4. *Siyasah Maliyah Syar'iyah*
5. *Siyasah Idariyah Syar'iyah*
6. *Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah/Siyasah Dawliyah*
7. *Siyasah Tanfiziyyah Syar'iyah*
8. *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah*

Contoh lain dari pembedangan *fiqh siyasah* terlihat dari kurikulum fakultas syariah, yang membagi *fiqh siyasah* ke dalam 4 bidang, yaitu:

1. *Fiqh Dustury*
2. *Fiqh Mally*
3. *Fiqh Dawly*
4. *Fiqh Harbiy*

⁵⁴ Hasbi Ash Shiddieqy, 8

Pembidangan-pembidangan di atas tidak selayaknya dipandang sebagai “pembidangan yang telah selesai”. Pembidangan *fiqh siyasah* telah, sedang dan akan berubah sesuai dengan pola hubungan antarmanusia yang menuntut pengaturan *siyasah*, dibedakan:

Fiqh siyasah dusturiyyah, yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara.

Fiqh siyasah dawliyyah, yang mengatur antara warga negara dengan lembaga negara dari negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara dari negara lain.

Fiqh siyasah maliyyah yang mengatur tentang pemasukan, pengelolaan, dan pengeluaran uang milik negara.

2. Pengertian *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* (DPR)

DPR ditinjau dengan Islam yaitu “*Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi*”⁵⁵ artinya seseorang pemberi keputusan serta sifatnya mengikat. Ahli *Fiqh Siyasah* mendefinisikannya yakni seseorang yang berwenang dalam memberikan keputusan serta penentuan terhadap suatu hal atas nama warga negaranya (umat)⁵⁶. Dikatakan juga sebagai suatu lembaga yang mewakili untuk menampung serta memberikan aspirasi dari

⁵⁵ *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* adalah segolongan anggota masyarakat sebagai wakil rakyatnya ketika menentukan arahan serta kebijaksanaan pemerintah untuk mencapai kemaslahatan kehidupannya. Maka *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* termasuk sarana yang dipakai rakyatnya melalui wakilnya dalam membahas permasalahan kenegaraan serta kemaslahatan rakyatnya .”

⁵⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Sistem Politik Islam*, 137

masyarakatnya yang mana berasal dari kelompok yang asalnya dari kalangan muslim yang dianggap baik dalam hal agama serta akhlaknya, cemerlang gagasan serta pengelolaannya dan tersusun atas ulama, pembimbing umatnya serta khalifah.

Di dalam Al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber perundang-undangan Islam memang tidak secara spesifik menyebutkan dan juga menjelaskan tentang *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun ada kewajiban umat islam untuk mentaati pemimpinnya dalam hal ini adalah pemerintah sebagai pemegang kekuasaan seperti yang dijelaskan dalam Q.S An-Nisa ayat 59 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (SunnahNya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya".⁵⁷

⁵⁷ Abul A'la al-Maududi, *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam, Cetakan Pertama*, (Bandung : Mizan, 1990), 244

Berdasarkan ayat tersebut, menjelaskan bahwa seluruh umat Islam untuk mentaati perintah Allah SWT dan Rasul yang mengandung ajaran bahwa kewajiban taat kepala Ulil Amri, *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* itu masuk ke dalam Ulil Amri dalam melaksanakan pimpinannya harus berpedoman pada ajaran-ajaran Allah dalam Al-Qur'an dan ajaran Rasulullah dalam Sunnah.

Adapun beberapa ulama mengeluarkan pendapatnya mengenai definisi *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi*, pengertian tersebut oleh ulama diantaranya:

Abu A'la al-Maududi menjelaskan sebagai suatu kelembagaan yang menengahi serta yang memberikan suatu fatwa ataupun dikenal dengan legislatif⁵⁸.

Al-Mawardi menjelaskan dengan menggunakan istilah "*Ahl al-Ikhtiyar*"⁵⁹, disebabkan mereka memiliki hak untuk menentukan khalifah⁶⁰.

Abdul Hamid al-Anshari menjelaskan yakni suatu perkumpulan syura melakukan penghimpunan *ahl al-syura* termasuk penghubung yang dipakai rakyatnya ataupun wakil dari rakyat guna memperbincangkan kemaslahatan umatnya.⁶¹

⁵⁸ Abu A'la al Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, 245

⁵⁹ Imam Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyyah*, 7

⁶⁰ Khalifah disini digunakan sebagai suatu metode pengqiyasan untuk pengangkatan pejabat publik, dikarenakan secara dasarnya kami menganggap fungsi pengangkatannya dilakukan oleh *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* termasuk hubungan yang tepat pada bahasan *Fit and Proper Test* yang dilaksanakan oleh DPR RI terhadap pejabat publik yang terdapat di Indonesia.

⁶¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Sistem Politik Islam*, 159

Ibnu Taimiyah menjelaskan dengan menggunakan istilah “*Ahl al-Syawkah*” berarti seseorang dari beberapa kalangan serta profesinya dimana memiliki posisi terhormat dalam masyarakatnya.⁶²

Muhammad Abduh seperti yang dituliskan pengikutnya Muhammad Rasyid Ridha, *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* ialah ulama, ‘amir, komando peperangan, hakimnya serta seluruh pemimpin yang dipakai untuk panutan untuk umatnya terkait permasalahan kaitannya dengan masalah secara umumnya serta orang yang memegang kekuasaan yang membahas serta menyimpulkan suatu permasalahan⁶³

Sedangkan, Farid Abdul Khaliq menyebutkan bahwa kelompok *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* pada hakikatnya adalah “Dewan Perwakilan Rakyat” atau *Ahl al-Ikhtiyar* di awal Islam yang terdiri dari ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat. Kelompok ini memiliki kewenangan untuk memilih atau melantik dan memberhentikan khalifah. Mawardi menyatakan apabila *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* berkumpul untuk memilih dan meneliti orang-orang yang berhak menjadi pemimpin sesuai kriteria, maka rakyat harus taat kepadanya dan membaiainya.⁶⁴

⁶² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Sistem Politik Islam*, 162

⁶³ Abdul Mu’in Salim, *Fiqh Siyasah*, (Bandar Lampung : Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014), 140

⁶⁴ Rahmawati, “Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan aplikasinya di Indonesia”, *Diktum : Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. XVI, No.2, (2012) : 227

Selain itu juga, dalam terminologi politik mengatakan bahwa *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* adalah Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaga Legislatif) sebagai representasi dari seluruh rakyat yang akan memilih kepala negara serta menampung dan melaksanakan aspirasi rakyat. Dari mulai masa pemerintahan Khalifah semua masalah yang berhubungan dengan negara dan kemaslahatan umat apabila ia tidak menemukan penyelesaiannya di dalam Al-Qur'an dan Hadist maka permasalahan tersebut diselesaikan dengan cara musyawarah.⁶⁵

Maka, *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* yakni kelembagaan wajib supaya menerima serta menyampaikan aspirasi rakyatnya serta termasuk kelompok dari kalangan muslim yang dianggap baik akhlak, agama, serta cemerlang gagasan serta pengelolaannya. Tersusun atas banyak ulama, pembimbing umat serta khalifahnyanya. *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* dipandang kelompok guna dijadikan cerminan bagi kaumnya ataupun sebagai wakil kaumnya pada pemerintahan dengan menyalurkan aspirasi kaumnya.⁶⁶

⁶⁵ Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta ; Rajawali Press : 2010), 28

⁶⁶ Agustina Nurhayati, *Fiqh Siyasah*, (Bandar Lampung : Fakultas IAIN Raden Intan Lampung, 2014), 140

⁷⁴ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 60

⁷⁵ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam* (Jakarta: Ummul Qura, 2016), 187

a. Sejarah *Ahlul Al-Halli Wa Al-Aqdi* dalam Tradisi Masyarakat Muslim

1) Era Nabi Muhammad SAW

Dhiaudin Rais dalam karyanya *al-nazariyatu al-siyasatu al-Islamiyah* yang diterjemahkan oleh Abdul Hayyie Kanttani dalam bukunya *Teori Politik Islam* menyatakan bahwa secara fungsional, dewan perwakilan umat atau yang disebut dengan *Ahlul Al-Halli Wa Al-Aqdi* telah dipraktikkan oleh Nabi Muhammad SAW ketika memimpin pemerintahan di Madinah. Karena sejatinya secara filosofis pemerintahan yang dipimpin oleh Nabi Muhammad cenderung demokratis dengan diterapkannya sistem musyawarah.⁶⁷ Hal tersebut tercermin dari pemerintahan Nabi Muhammad SAW yang dalam setiap pengambilan keputusan melibatkan persetujuan dan suara dari masing-masing suku di Madinah.

Ahlul halli wal aqdi pada masa Nabi tidak secara eksplisit disebutkan sebagai sebuah lembaga, namun makna dari *ahlul halli wal aqdi* yang melaksanakan musyawarah tergambar jelas dari berbagai peristiwa yang dialami Rasulullah SAW sendiri. *Ahlul halli wal aqdi* terdiri dari para sahabat yang dimintai pendapat mengenai beberapa

⁶⁷ Dalam memimpin kota Madinah dengan latar belakang masyarakat yang berbeda, Nabi Muhammad yang menghadapi persoalan duniawi telah melibatkan para sahabat untuk memecahkan masalah di kalangan masyarakat Madinah dengan cara bermusyawarah demi kepentingan umat. Oleh karenanya, anggota *ahlul halli wal aqdi* pada masa Nabi Muhammad adalah para sahabat yang telah dipercaya oleh rakyat sebagai wakilnya untuk bermusyawarah bersama Nabi Muhammad meskipun tidak terorganisir menjadi suatu kelembagaan yang resmi. Lihat: David Hanif, Analisis Fikih Siyasah Tentang Khalifah dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulāniyyah ...: 64.

hal, baik dalam bidang pemerintahan maupun urusan kemaslahatan umat. Hal tersebut sebagaimana yang diceritakan oleh Abdul Qadim Zallum dalam karyanya "*Nizamul Hukmi fi Islam*" tentang peristiwa pada saat Perang Uhud. Rasulullah SAW mengambil langkah untuk mengikuti pendapat para sahabat yang menghendaki keluar dari kota Madinah ketika akan menghadapi kaum musyrikin. Meskipun Rasulullah SAW dan beberapa sahabat senior menghendaki untuk tetap berada di kota Madinah.

Begitupun pada peristiwa perang Badar berdasarkan usulan dari sahabat Hubab bin Mundzir. Namun kali ini, Rasulullah tidak meminta pendapat dari sahabat yang lain karena Hubab adalah seorang yang ahli dalam bidang tersebut. Oleh karena dalam keadaan yang mendesak menyebabkan musyawarah tidak bisa melibatkan banyak orang atau seluruh rakyat. Sehingga Nabi Muhammad kemudian melakukan musyawarah hanya dengan para sahabat. Para sahabat yang dimintai pendapat ini merupakan wakil-wakil rakyat yang mewakili suara dan kehendak umat. Sehingga partisipasi rakyat dalam menyelesaikan sebuah permasalahan dapat diwakili dan diselesaikan dengan baik. Para sahabat yang dilibatkan oleh Nabi ini kemudian dikenal sebagai "*Ahlu Syura*".

Ahlus Syura sendiri terdiri antara lain adalah Abu Bakar as Shiddiq, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan (tokoh dari Bani Umayyah, penyandang dana terbesar dalam perjuangan Islam), Ali bin Abi Thalib (tokoh dari lingkungan Bani Zuhrah, pejuang dan pengusaha sukses dan politikus yang handal), Saad bin Muadz dan Saad bin Ubaidah (tokoh terkemuka golongan Ansar, dari lingkungan Bani Aus dan Bani Khasraj), Muadz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab dan Zaid bin Tsabit (ulama, ahli-ahli Al-Qur'an dan mubaligh-mubaligh yang berprestasi), dan beberapa nama lagi.⁶⁸

2) Era Khulafaur Rasyidin

Terkait dengan dasar-dasar atau pokok-pokok imamah, Al-Mawardi yang merujuk pada Al-Qur'an dan sunnah An-Nabawiyah, menyatakan bahwa pemilihan maupun pembaiatan dilakukan oleh sebuah lembaga yaitu majelis syura atau dalam kitabnya *al-Ahkam al-Sultaniyyah* al-Mawardi menyebutnya dengan istilah *ahlul ikhtiyar*. Majelis syura ini melakukan pemufakatan untuk memilih khalifah dan melakukan baiat disertai dengan persetujuan dan pengakuan umat.

⁶⁸ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, 51- 52.

Praktik pelaksanaan musyawarah pada masa Khulafaur Rasyidin oleh *ahlul halli wal aqdi* terlihat dari pemilihan dan pengangkatan Abu Bakar sebagai khalifah dari para pemuka Ansar dan Muhajirin. Peristiwa itu terjadi dalam sidang yang berlangsung di Saqifah (bangsal) Bani Sa'idah di Madinah. Pengangkatan itu kemudian mendapat persetujuan dan pengakuan umat (baiat). Munawir Sjadzali dalam buku yang berjudul *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* menyatakan bahwa terpilihnya Abu Bakar Shiddiq merupakan hasil dari pemufakatan yang terjadi antara sahabat Ansar dan sahabat Muhajirin. Mereka terdiri dari sahabat Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Jarah, Basyir bin Saad, Asid bin Khudair, dan Salim.⁶⁹

Beberapa ulama memang berbeda pendapat mengenai munculnya istilah *ahlul halli wal aqdi*. Seperti yang terdapat dalam buku berjudul “*Saqifah: Awal Perselisihan Umat*” karya O. Hashem yang menjelaskan bahwa embrio konsep *ahlul halli wal aqdi* pertama kali muncul dalam masa khalifah Umar bin Khattab. Konsepsi *Ahlus Syura* yang digunakan oleh Nabi Muhammad ditirukan para sahabat, salah satunya adalah Umar bin Khattab dalam menentukan penggantinya. Posisi *Ahlus Syura* atau *ahlul halli wa aqdi* tersebut tidak hanya sebagai forum permusyawaratan untuk memilih dan

⁶⁹ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, 53.

membaiat khalifah tetapi merupakan representatif rakyat yang menyuarakan kehendak dan keinginan rakyat di dalam pemerintahan.

Pada masa Khalifah Umar bin Khattab, praktik *ahlul halli wal aqdi* terlihat dari dibentuknya tim formatur yang terdiri dari beberapa orang sahabat. Sebelum kewafatannya, sahabat Umar menunjuk enam orang sahabat yang menjadi tim formatur untuk memilih khalifah setelah beliau. Menurut Munawir Sjadzali menyebut tim formatur tersebut terdiri dari Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqash, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah serta Abdullah bin Umar.⁷⁰ Namun dalam hal ini, Abdullah bin Umar hanya bertindak sebagai penasihat dan tidak berfungsi sebagai calon. Dalam hal pemilihan khalifah, Umar bin Khattab menetapkan tata tertib sebagai berikut:

- a) Khalifah yang akan dipilih haruslah anggota dari badan tersebut.
- b) Bila dua calon mendapatkan dukungan yang sama besar, maka calon yang didukung oleh Abdurrahman bin Auf yang dianggap menang.
- c) Bila ada anggota dari badan ini yang tidak mau mengambil bagian dalam pemilihan maka anggota tersebut harus segera dipenggal kepalanya.

⁷⁰ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, 56

d) Apabila seorang telah terpilih dan minoritas (satu atau dua orang) tidak mengakuinya, maka kepala mereka yang tidak mau mengakui ini harus dipenggal kepalanya.

e) Apabila dalam waktu tiga hari tidak berhasil memilih khalifah, maka keenam anggota harus dipenggal kepalanya, dan menyerahkan kepada rakyat untuk mengambil keputusan.

Setelah kekhalifahan Umar bin Khattab berakhir, maka pemerintahan Islam dipimpin oleh Utsman bin Affan. Ibnu Sa'ad meriwayatkan dari Anas bahwa beberapa saat sebelum meninggal, Umar mengirim seseorang untuk menemui Abu Thalhah al-Anshari. Umar mengirimkan pesan agar Abu Thalhah al-Anshari memanggil dan melakukan musyawarah dengan lima puluh orang dari kalangan Ansar.⁷¹

Salah satu orang kepercayaan Umar dalam menentukan pemimpin (penggantinya sebagai khalifah) adalah Abdurrahman bin Auf. Diriwayatkan bahwa Abdurrahman berkata kepada Utsman di sebuah tempat yang tertutup, "Jika saya tidak membaikatmu, maka siapa yang kau usulkan untuk menjadi khalifah?" Dia berkata, "Ali." Kemudian Abdurrahman mendatangi Ali dan dia berkata kepada Ali, "Jika saya tidak membaikatmu, lalu siapa yang kau usulkan untuk dibaikat?" Ali menjawab, "Utsman." Kemudian dia (Abdurrahman)

⁷¹ Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa* "Sejarah Penguasa Islam : Khulafa"urasyidin, Bani Ummayah, Bani Abbasiyah, 202.

memanggil Sa'ad dan berkata, "Siapa yang kau usulkan untuk menjabat khalifah? Adapun saya dan engkau sama-sama tidak menyukainya." Sa'ad lalu berkata, "Utsman." Kemudian Abdurrahman bin Auf bermusyawarah dengan tokoh-tokoh, lalu banyak yang menginginkan Utsman sebagai khalifah. Sedangkan dalam masa Ali bin Abi Thalib, sebagaimana diriwayatkan oleh Ibnu Sa'ad bahwa: Ali dibaiat sebagai khalifah sehari setelah terbunuhnya Utsman di Madinah.⁷² Semua sahabat membaiatnya sebagai khalifah. Disebutkan bahwa Thalhah dan Zubair membaiatnya dengan sangat terpaksa dan bukan dengan sukarela.

Dalam pengalaman sejarah Islam, Abu Bakar menjadi khalifah menggantikan Rasulullah SAW dipilih oleh *ahlul halli wal aqdi* berjumlah lima orang, Umar bin Khattab menjadi khalifah melalui proses penunjukan oleh khalifah sebelumnya, Utsman bin Affan menjadi khalifah dipilih oleh *ahlul halli wal aqdi* yang berjumlah enam orang, dan Ali bin Abi Thalib menjadi khalifah diangkat oleh *ahlul halli wal aqdi* yang berjumlah satu orang.⁷³

⁷² Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa* "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa'urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah, 202.

⁷³ Ahmad Yani Anshori, "Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam", *Asy-Syari'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, Vol. L, No. 1, 190

3) Era Dinasti Umayyah

Ibnu Taimiyah adalah salah satu ulama yang mempunyai pendapat berbeda dengan kebanyakan ulama mengenai *ahlul halli wal aqdi*. Ibnu Taimiyah menyebut *ahlul halli wal aqdi* sebagai lembaga yang bernama *Ahlu al-Syawkah*. Lembaga ini bertugas sebagai dewan pengontrol jalannya kebijakan seorang khalifah.⁷⁴ Ibnu Taimiyah tidak menyetujui tugas *ahlul halli wal aqdi* sebagai lembaga yang memiliki khalifah, sebab dengan kewenangan yang demikian maka kedudukannya tidak lagi independen. Pendapat Ibnu Taimiyah ini berlandaskan dari peristiwa pada masa pemerintahan Bani Umayyah dan Abbasiyah. Di mana kewenangan lembaga *ahlul halli wal aqdi* pada pemerintahan tidak dapat menjalankan fungsinya, tetapi hanya menjadi alat bagi kepentingan penguasa.

⁷⁴ Ibnu Taimiyah berpendapat bahwa pada masa Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyyah, keberadaan *ahlul halli wal aqdi* hanya dijadikan sebagai legitimasi kepentingan penguasa. Dengan intervensi dari penguasa, maka kedudukan *ahlul halli wal aqdi* tidak lagi independen untuk mewakili kepentingan rakyat sekaligus sebagai pengontrol segala tindakan yang dilakukan khalifah. Oleh karena itu, Ibnu Taimiyah tidak menyetujui pendapat yang menyatakan bahwa tugas *ahlul halli wal aqdi* adalah untuk memilih khalifah. Lihat: Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlu Halli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)*, 6.

Dari kilas balik pemerintahan Islam, pemerintahan Khulafaur Rasyidin digantikan dengan pemerintahan pada masa Dinasti Umayyah yang dipimpin oleh Mu'awiyah bin Abi Sofyan. Dalam menjalankan pemerintahannya, Mu'awiyah mengadopsi sistem pemerintahan dari Romawi dan Persia. Meskioun mengadopsi sistem pemerintahan Romawi dan Persia, terkait pengangkatan pemimpin tetap dilakukan oleh Majelis Syura (*ahlul halli wal aqdi*). Apabila dalam periode sebelumnya yakni periode Khulafaur Rasyidin, Majelis Syura (*ahlul halli wal aqdi*) memilih atau menunjuk dari beberapa orang yang telah ditunjuk oleh Khalifah sebelumnya namun Mu'awiyah membuat perubahan. Pemaknaan terhadap penunjukan oleh Mu'awiyah dimaknai sebagai penunjukan secara langsung oleh Mu'awiyah sendiri kepada putranya.⁷⁵ Sedangkan Majelis Syura (*ahlul halli wal aqdi*) hanya digunakan sebagai instrumen legalitas semata. Selain itu, Mu'awiyah juga melakukan pembaruan terhadap makna baiat. Di mana pembaiatan atas putra Mu'awiyah dilakukan oleh Majelis Syura (*ahlul halli wal aqdi*) yang ditunjuk oleh Mu'awiyah tanpa ada baiat dari seluruh umat.

⁷⁵ Ini adalah praktik pemerintahan yang menerapkan sistem monarki absolut pertama yang terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Islam. Penunjukkan khalifah dilakukan secara turun temurun oleh khalifah sebelumnya. Sedangkan *ahlul halli wal aqdi* dijadikan stempel bagi pemerintah yang mengesahkan kebijakan-kebijakan yang dibuat khalifah. Lihat: Muhamad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Bandung: Logos, 2014), 158.

Pada tahun 50 H, Mu'awiyah menyerukan kepada penduduk Syam untuk membaiai anaknya sendiri yaitu Yazid sebagai putra mahkota. Yazid ini yang nantinya akan menjadi khalifah setelahnya jika Mu'awiyah meninggal. Orang-orang Syam pun membaiatnya. Dengan demikian Mu'awiyah adalah orang pertama yang mengangkat anaknya sendiri sebagai putra mahkota, sekaligus menjadi orang pertama yang mewariskan kekhalifahan saat masih sehat dan bugar. Kemudian ia menyuruh Marwan, Gubernur Madinah untuk mengambil baiat penduduk Madinah.⁷⁶

4) Era Dinasti Abbasiyah

Setelah runtuhnya pemerintahan Dinasti Umayyah pada tahun 750 M (132 H),⁷⁷ maka kekuasaan umat Islam digantikan dengan kekuasaan Dinasti Abbasiyah yang merupakan turunan paman Nabi, yaitu Shaffah bin Muhammad ibn Ali ibn Abdullah ibn al-Abbas. Kekuasaan Dinasti Abbasiyah berlangsung dari 132 H (750 M) sampai dengan 656 H (1258 M) atau lima abad.

Dinasti Umayyah yang didirikan oleh Mu'awiyah dalam praktik penyelenggaraannya menggunakan sistem dan bentuk pemerintahan monarki absolut. Hal tersebut dapat terlihat dari penunjukan putra mahkota yang dilakukan sendiri oleh Mu'awiyah. Yazid bin Mu'awiyah bin Abi Sofyan mengangkat dirinya sebagai

⁷⁶ Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa* "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa'urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah, 231

⁷⁷ Nidia Zuraya, "Runtuhnya Kekuasaan Dinasti Umayyah", www.republika.co.id, diakses 09 April 2020.

khalifah setelah Mu'awiyah menunjuk dia untuk meneruskan tampuk kepemimpinan daulah. Peristiwa ini menandai dimulainya praktik sistem Monarki.⁷⁸ Khalifah yang dulunya dipilih melalui *ahlul halli wal aqdi*, namun sekarang digantikan dengan sistem pengangkatan putra mahkota.

Setelah hancur, sistem ini nyatanya masih diadopsi pada masa Dinasti Abbasyah dengan pemimpinnya yaitu Abdullah bin Abbas. Parahnya, derajat seorang khalifah pada masa Dinasti Abbasiyyah lebih tinggi dari gelar khalifah di era Dinasti Umayyah.⁷⁹

Menurut Ibnu Taimiyah sebagaimana dikutip Qamaruddin Khan, istilah *ahlul halli wal aqdi* tidak dikenal pada awal sejarah Islam namun menjadi populer setelah Bani Abbas berkuasa.⁸⁰ Pada era Dinasti Umayyah, istilah yang digunakan untuk menyebut *ahlul halli wal aqdi* adalah Majelis Syura.

Tidak jauh berbeda dengan Dinasti Umayyah, pada era Dinasti Abbasiyyah juga keberadaan *ahlul halli wal aqdi* atau Majelis Syura tidak mempunyai eksistensi di dalam pemerintahan. Meskipun terdapat suatu kebijakan yang dikeluarkan pada masa pemerintahan

⁷⁸ Muh. Alif Kurniawan, dkk, *Sejarah Pemikiran dan Peradaban Islam "Dari Masa Klasik, Tengah, Hingga Modern"* (t.k: Qaulun Pustaka, 2014), 63.

⁷⁹ Rahmawati, "Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia", 265-266.

⁸⁰ Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)*, 38.

Abdullah al-Ma'mun (198-218 M/ 813-833 H)⁸¹ berupa pembentukan badan Negara yang anggotanya terdiri dari wakil semua golongan masyarakat. Dalam kelembagaannya, tidak ada perbedaan kelas ataupun agama. Dewan ini bertugas melayani masyarakat sebagai wakil rakyat yang mendapat kebebasan penuh dalam mengemukakan pendapat dan bebas berdiskusi di depan khalifah. Meskipun dalam praktiknya tidak demikian adanya.

Keadaan ini juga dapat dilihat dari faktor yang menyebabkan keruntuhan Dinasti Abbasiyah, salah satunya adalah karena penyerahan kepemimpinan yang dilakukan secara acak dan tidak diserahkan kepada *ahlul halli wal aqdi*.⁸² Selain itu, ketidakberadaan *ahlul halli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Abbasiyah bisa dilihat dari sistem pengangkatan khalifahnyanya yang menggunakan sistem penunjukkan sendiri oleh khalifah terdahulu.⁸³ Mulai dari penobatan yang dilakukan oleh Abdullah bin Abbas yang tidak lain adalah

⁸¹ Muh. Alif Kurniawan, dkk, *Sejarah Pemikiran dan Peradaban Islam "Dari Masa Klasik, Tengah, Hingga Modern"*, 112

⁸² Menurut Abu Hasan An-Nadwy bahwa salah satu faktor keruntuhan pemerintahan Islam pada masa ini adalah sistem pengangkatan yang tidak diserahkan pada ahlinya. Ahli yang dimaksud di sini adalah *ahlul halli wal aqdi*. Hal ini juga diperkuat dengan jauhnya agama dari urusan politik yang menyebabkan para khalifah terpilih menyalahgunakan kekuasaannya untuk hidup bermewah-mewahan dan berfoya-foya. Perilaku tersebut tentu tidak mencerminkan teladan yang baik bagi umat, sehingga kepercayaan umat menurun. Lihat: Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, 161

⁸³ Sistem penunjukkan ini terus terjadi hingga masa kepemimpinan Dinasti Abbasiyah yang kedua. Abu Ja'far juga telah menunjuk penggantinya sendiri, yaitu al-Mahdi untuk menjadi khalifah sehingga keadaan demikian terus berlanjut kepada kepemimpinan selanjutnya. Lihat: Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa* "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa"urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah, 311

pendiri Dinasti Abbasiyah kepada al-Manshur atau lebih dikenal dengan Abu Ja'far yang tidak lain adalah saudaranya sendiri.

5) Era Turki Utsmani

Ketergantungan sistem birokrasi kerajaan Turki Utsmani kepada kemampuan seorang Sultan (monarki) dalam mengendalikan pemerintahan menjadikan institusi politik ini menjadi rentan terhadap kejatuhan kerajaan.⁸⁴

Dinasti Turki Utsmani merupakan dinasti terbesar dalam sejarah Islam yang mampu berkuasa dan menguasai banyak daerah untuk menjadi bagian dari Islam. Namun kejayaan Turki Utsmani mempunyai tantangan besar terhadap pengaruh Dunia Barat yang semakin kuat. Hal tersebut terjadi pada masa Sultan Abdul Hamid II yang hidup pada periode ke-V pada tahun 1876 M. Muhammad Harb menyebutkan bahwa Sultan Utsmani yang merupakan ayah dari Sultan Abdul Hamid II merupakan sultan pertama dari keluarga Utsmani yang mengakui dan melegalkan gerakan "*westernisasi*" atau condong pada budaya Barat dalam penerapan pemerintahan Daulah Utsmani.

⁸⁴ J. Suyuthi Pulungan, "Relasi Islam dan Negara: Studi Pemikiran Politik Islam dalam Perspektif al-Quran", *Intizar*, Vol. XXIV, no 1 (2018) : 194.

Bermula dari sinilah Daulah Utsmaniah mulai menggunakan *al-Tanzimat*⁸⁵ yaitu pola penyelenggaraan negara berdasarkan metode Barat. Gerakan *al-Tanzimat* memunculkan *al-Bab al-Ali* yang menggantikan sisten *al-Diwan*. Pada sistem baru yang diterapkan pemerintahan Turki Utsmani, Menteri Besar dan para menteri lainnya berbagi kekuasaan dengan sultan dalam urusan pemerintahan. Sedangkan kedudukan *Syaikh al-Islam* yang merupakan pelaksana dari syura atau musyawarah ditempatkan pada tingkat kedua pada sisi otoritas dan kewenangan dalam tugas-tugasnya.

Sistem *al-Diwan* menjadi sistem yang diterapkan oleh pemerintah Turki Utsmani sebelum dipengaruhi oleh pemahaman dan pemikiran Barat. Pada sistem *al-Diwan* yang merupakan dasar pemerintahan sebelumnya, pemerintahan bertumpu pada tiga pilar pokok yaitu kesultanan, khalifah dan *Syaikh al-Islam*. Diwan melaksanakan perintah Sultan/Khalifah sedangkan *Syaikh al-Islam* melaksanakan aktifitas syura bagi khalifah.⁸⁶

⁸⁵ Pola ini mencoba menjauhkan penyelenggaraan negara dari syariat Islam dengan memasukkan paham-paham Barat ke dalam pembentukan Undang-Undang maupun pembentukan lembaga-lembaga negara. Parahnya, kondisi ini justru didukung oleh Sultan Utsmani yang merupakan ayah Sultan Abdul Hamid dan Abdul Aziz yang tidak lain adalah pamannya. Bangsa Barat telah berusaha meruntuhkan pondasi-pondasi Islam yang selama ini dijadikan pedoman penyelenggaraan pemerintahan termasuk meruntuhkan *culture* dan tradisi Islam yang berkembang di Turki. Lihat: Duriana, "Pemikiran Politik Islam Turki Utsmani hingga Masa Modern", *Dialektika*, Vol. XI, no 2 (2019) : 59

⁸⁶ Diwan adalah kantor biro yang menangani urusan pemerintahan untuk membantu tugas-tugas dan urusan-urusan yang dijalankan oleh Khalifah/Sultan. Lihat: Duriana, "Pemikiran Politik Islam Turki Utsmani hingga Masa Modern", 59-60.

Sebagai negara yang menerapkan sistem monarki, peran *ahlul halli wal aqdi* yang dalam Dinasti Turki Utsmani dikenal dengan istilah *Syaikh al-Islam* dalam melakukan pemilihan khalifah dan pembaiatan jelas-jelas tidak terlaksana dengan baik. Tidak jauh berbeda dari Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah, pada Dinasti Turki Utsmani *ahlul halli wal aqdi* juga ditempatkan sebagai instrumen legalitas bagi khalifah. Ditambah lagi dengan posisinya yang menduduki urutan kedua dalam pemerintahan yang hal ini mengindikasikan bahwa peran dan keterlibatan *ahlul halli wal aqdi* dalam pemerintahan Turki Utsmani masih belum maksimal.

Dari kilas balik sejarah pemerintahan Islam maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada masa Nabi Muhammad SAW, *ahlul halli wal aqdi* adalah para sahabat yang dimintai pendapat maupun memberikan pendapat langsung kepada Nabi. Mereka ialah sahabat yang memiliki keahlian tertentu maupun sahabat dari golongan Ansar dan Muhajirin. Namun *ahlul halli wal aqdi* pada masa Nabi bukanlah suatu lembaga atau institusi. Selain untuk urusan pemerintahan, para sahabat yang disebut sebagai *ahlul halli wal aqdi* juga sering dimintai pendapat mengenai urusan kemaslahatan dan kepentingan umat. Meskipun demikian, *ahlul halli wal aqdi* tidak bertugas memilih maupun membaiaat khalifah karena pemimpin umat Islam kala itu adalah Nabi Muhammad yang dipilih langsung oleh Allah SWT.

Tugas *ahlul halli wal aqdi* dalam memilih khalifah mulai berlaku sepeninggal Nabi Muhammad. Masa khulafaur Rasyidin mulai dari Abu Bakar, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan hingga Ali bin Abi Thalib kesemuanya menerapkan sistem *ahlul halli wal aqdi* meskipun dengan mekanisme yang berbeda. Pengangkatan Abu Bakar menjadi khalifah menggantikan Rasulullah SAW dipilih oleh *ahlul halli wal aqdi* berjumlah lima orang. Sedangkan pada pemerintahan Umar bin Khattab, praktik *ahlul halli wal aqdi* diimplementasikan lewat tim formatur yang dibentuk sendiri oleh Umar.⁸⁷ Utsman bin Affan menjadi khalifah dipilih menggunakan mekanisme *ahlul halli wal aqdi* yang berjumlah enam orang, dan Ali bin Abi Thalib menjadi khalifah diangkat oleh *ahlul halli wal aqdi* yang berjumlah satu orang.⁸⁸

Eksistensi keberadaan *ahlul halli wal aqdi* telah mengalami perubahan yang signifikan pasca berakhirnya pemerintahan Khulafaur Rasyidin, yakni sejak dimulainya pemerintahan Islam Dinasti Umayyah, Dinasti Abbasiyah dan Turki Utsmani. Masa Umayyah dan Abbasiyyah, *ahlul halli wal aqdi* hanya dijadikan sebagai instrumen yang mengesahkan segala kebijakan khalifah. Mengenai pengangkatan khalifah, *ahlul halli wal aqdi* tidak dilibatkan tapi khalifah sebelumnya yang menunjuk langsung penggantinya. Sistem

⁸⁷ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, 56

⁸⁸ Ahmad Yani Anshori, "Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam", 90.

pemerintahan monarki Dinasti Umayyah dikenal dengan sebutan patrimonialisme,⁸⁹ yaitu sistem pemerintahan yang memberikan hak kepada pemimpin untuk menganggap negara sebagai miliknya dan bisa diwariskan kepada keluarganya (turun-temurun). Namun demikian, Dinasti Abbasiyyah lebih tinggi memandang jabatan khalifah daripada Dinasti Umayyah.

Tidak jauh berbeda dari Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyyah, pada era Turki Utsmani juga menerapkan sistem monarki. Bahkan *ahlul halli wal aqdi* atau *Syaikh al-Islam* ditempatkan pada tingkat kedua setelah khalifah. Hal tersebut terjadi setelah masuknya paham dan pemikiran Barat yang mempengaruhi pemerintahan Turki Utsmani.

3. Teori Pembagian Kekuasaan *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* (DPR)

Muhammad Iqbal berpandangan lain tentang *Trias Politika*. Menurut Iqbal, adanya kekhususan serta perbedaan ketika pembagian kekuasaan, dimana sudah ada pada pemerintahan Islam jauh sebelum pemikiran Barat muncul dengan teorinya "*Trias Politika*". Adapun tiga cabang kekuasaannya meliputi "*al-sulthah al-tanfidziyyah, al-sulthah al-tasyri'iyah, dan al-sulthah al-qadha'iyah*" sudah berlaku dari zaman Rasulullah saat ada di Madinah. Selaku seorang kepala negara, Rasulullah membedakan berbagai wewenang untuk sahabat-sahabatnya yang berkemampuan serta cakap dalam bidangnya. Walaupun pada umumnya,

⁸⁹ Muhammad Khoirul Malik, "Potret Kekhalifahan Islam: Dinamika Kepemimpinan Islam Pasca *al-Khulafa al-Rasyidun* hingga Turki Utsmani", *Tsaqafah: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. XIII, no 1 (Mei, 2017) : 136

seluruhnya bermuara pada Rasulullah. Pada kemajuan berikutnya, implementasi berbagai tugas mengalami perkembangan serta perubahan seiring berjalannya waktu serta perbedaan tempatnya.⁹⁰

Pada bahasan *fiqh siyasah*, parlemen dikenal “*al-sulthah al-tasyri’iyyah*,” yakni suatu otoritas milik pemerintahan Islam dalam merancang serta menyusun penerapan hukumnya. Bagi Islam, tidak satupun memiliki hak untuk memberikan ketetapan hukum yang akan dijalankan oleh umat Islam. Demikian ditekankan oleh Allah SWT pada Surat al-An’am, 6:57 “*in al-hukm illa lillah*” yaitu :

قل اني على بينة من ربي و كذبتم به ما عندى ما تستعجلون نه ان الحكم الا لله
يقص الحق و هو خير الفا صلين

Artinya :

“Katakanlah : Sesungguhnya aku ada diatas hujjah yang nyata (Al-Qur’an dari Tuhanku, sementara kamu mendustakan hal itu. Tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta agar disegerakan kedatangannya. Melakukan penetapan hukum itu hanya hak Allah SWT. Dia menerangkan dengan sebenarnya serta menjadi memberikan keputusan yang terbaik”.

⁹⁰ Muhammad Iqbal, *Fikih Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 162

Mengacu dengan tiga kekuasaan tersebut, ketiganya sudah ada di masa Nabi Rasulullah berada di Madinah. Selaku kepala negara, Rasulullah memberikan berbagai tugas pada sahabatnya yang memiliki kemampuan serta cakap di bidangnya.

4. Pengisian Jabatan *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* (DPR)

Pada sistem perpolitikan Islam klasik, aliran kekuasaan tidak ditetapkan menggunakan langkah-langkah pemilu dengan berprosedur secara ketat. Adapun prinsip Islam yaitu “*syura*” ataupun bermusyawarah.⁹¹ *Syura* ialah suatu prinsip dimana ditegaskan adanya sirkulasi dari kekuasaan yang dapat didiskusikan. Terkait tata cara musyawarah, keperluan pembentukan lembaga musyawarah, cara pengambilan keputusan, cara pelaksanaan keputusan musyawarah, serta aspek ketatalaksanaan yang lain dilimpahkan pada personel terkait guna mengatur hal tersebut. Oleh karena itu, secara prinsipnya musyawarah ialah suatu syari’at. Didalamnya berisikan pemahaman meliputi fikih dan penataannya mencakup *siyasah syar’iyyah*.

Pada implementasinya, Rasulullah seringkali mengadakan musyawarah bersama para sahabatnya terkait berbagai perihal.⁹² Oleh sebab itu praktek politik umat Islam, bermusyawarah dijadikan suatu prinsip ketika dalam suatu negara yang dilakukan oleh sahabat-sahabatnya. Terdapat tiga masa utama pada histori kepolitikan umat Islam. Adapun masa pertamanya yakni masa sirkulasi kekuasaannya dari

⁹¹ Q.S Al-Syura/42:38 dan Q.S Ali Imran/3:159

⁹² Musthafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi*, (Mesir : Mustafa al-Bab al-Halabi Wa Auladuh, t.th), Juz 25, 52-53

al-Khulafa' al-Rasyidun secara beraturan. Dimulai dari Khalifah Abu Bakar sampai dengan Ali bin Thalib, sirkulasi kekuasaannya dijalankan menggunakan permusyawaratan, walaupun tidak memakai Pemilu sebagaimana saat ini dijalankan. Khalifah Abu Bakar dipilih oleh segolongan Muhajirin serta Anshor pada pertemuan Saqifah Bani Sa'idah. Khalifah Utsman serta Umar, beserta Ali terpilihnya dengan bermusyawarah bersama sahabat besarnya atau "*kibar al-shahaba*".⁹³ Yakni mencakup para tokoh yang bisa menjadi wakil serta dipercaya oleh kaum muslim. Tokoh tersebut dengan berbahasa al-Mawardi disebut "*Ahlu al-Ihtiyar, Ahlu al-Syura*".⁹⁴

Selanjutnya masa keduanya ialah pensirkulasian kekuasaannya diturunkan pada sistem kerajaan Islam. Pada masa tersebut dijalankan suatu sistem pemerintahan Bani Abbasiyah, Umayyah serta Utsmaniyyah.

Masa yang ketiga yakni sirkulasi kekuasaan pada masa saat ini dengan bervariasi dikarenakan terdapat negara yang bentuknya kerajaan serta republik.

⁹³ "Sebelum kaum Muslimin hijrah ke Madinah majelis *syura* terdiri dari para pemuka-pemuka yang tergolong al-Sabiqun al-Awwalun (generasi paling awal). Sesudah hijrah, anggota majelis *syura* bertambah dengan pemuka dari golongan Anshor. Setelah Nabi wafat, anggota majelis *syura* bertambah dengan dua unsur lain, yaitu (1) mereka yang aktif dalam urusan-urusan umum dan dakwah, (2) mereka yang mencapai derajat ketokohan dan kemasyhuran karena kedalaman dan penguasaan ilmu agama, terutama sumber utama dan pertama ajaran Islam, yakni Al-Qur'an". Lihat juga Abdul Hamid Isma'il al-Anshari, *al-Syura Wa Atsaruha fi al-Dimukratiyah*, (Kairo : al-Mathba'ah al-Salafiyah, 1980)

⁹⁴ Lihat juga Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*, (Beirut : Dar al-Kitab al-Arabi, tt.)

Pada *Fiqh Siyasah*, pengisian jabatan tersebut dilakukan dengan bermetode perwakilan dijuluki “*Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi*”. Melihat pentingnya posisi tersebut, maka Al- Mawardi melakukan penentuan syarat dari *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi*, dimana dituliskan 3 persyaratannya yakni:⁹⁵

- 1) Bersifat adil yang meliputi seluruh persyaratannya
- 2) Berpengetahuan yang disertai keilmuannya. Tahu siapa yang memiliki hak untuk memimpin bersyarat yakni muktabar dalam diri Imam yang bersangkutan
- 3) Berpendapat (*ra'yu*) serta hikmah dimana keduanya bisa menentukan siapa yang terbaik menjadi Imam dan terkait serta pandai dalam pengurusan terkait kemaslahatan.

Menggunakan syarat diatas maka harapannya bisa dihasilkan suatu keputusan yang sebenar-benarnya menimbulkan kesejahteraan serta kedamaian untuk umatnya. Pada perihal pemilihan kepala negaranya di kalangan *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* sudah menjadi perdebatan ulamanya dari beberapa mazhab terkait keseluruhan total dewan pemilih yang bisa memberikan pengesahan dalam mengangkat seorang kepala negara tersebut.

⁹⁵ Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah Wa Al-Wilayatu Al-Diniyyah*, (Beirut : Darul Fikr, 1960), 60

Satu kelompok memaparkan pendapatnya yaitu total paling sedikit yang bisa melakukan pengesahan diangkatnya seorang khalifah yakni lima orang yang bersepakat dalam pengangkatan orang yang memangku jabatannya. Adapun golongan lainnya juga mengeluarkan pendapatnya yaitu diangkat dengan minimal oleh 3 orang yakni satu orangnya selaku pemangku jabatan serta dua lainnya selaku saksi, sebagaimana sah suatu akad kawin menggunakan satu wali pernikahan serta dua orang saksinya. Golongan lainnya juga memaparkan pendapat yakni, bisa dilaksanakan seperti yang dijalankan Abbas saat pembaiatan Ali.⁹⁶

Al-Mawardi tidak menyampaikan pendapat terkait total anggota dari *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* idealnya ketika melaksanakan kewajibannya. Al-Mawardi juga tidak memberikan penjelasan pembentukannya, dan proses rekrutmenya. Akan tetapi, jika dilihat berdasarkan tim formaturnya dimana dirancang khalifah Umar, maka *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* keanggotaannya ditetapkan khalifahnyanya ataupun orang yang berkuasa paling tinggi dengan total anggotanya enam orang disertai pada keanggotaannya ada anggota yang berlaku sebagai pihak independennya, hanya menjadi penasehat, serta tidak berhak melakukan pemilihan ataupun dipilih.

⁹⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah Wa Al-Wilayatu Al-Diniyyah*, penj. Abdul Hayyie al-Kattani, Kamaludin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta : Gema Insani Press, 2000), 20

Lain halnya terhadap model pemilihan keanggotaan dari *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* semasa pemerintah Islam terkait diangkatnya dengan jelas tidak dicantumkan pada Qur'an serta Hadist, namun Rasulullah pernah mencontohkan dalam pemilihan dengan demokratis. Kejadian tersebut saat Rasulullah meminta pada suku Aus serta Khazrad supaya melakukan penentuan beberapa tokoh yang mewakili mereka. Selanjutnya diadakan pemilihan hingga terpilihnya wakil dari tiga dari suku Aus serta sembilan dari suku Khazraj. Berdasarkan fenomena pemilihan yang pertama kalinya maka bisa ditentukan bagaimana proses pemilihan *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi*. Keanggotaannya mencakup ahlinya, ulamanya serta sosok yang dipandang telah cakap⁹⁷. Akan tetapi tidak seluruh umatnya sesuai dengan kriterianya untuk masuk dalam keanggotaan *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi*.

Al-Mawardi memberikan rumusan syarat yang legal wajib dipunyai *Ahlu Al-Halli Wa Al-Aqdi* diantaranya :

- 1) Memiliki sikap adil terhadap semua segala persyaratan.
- 2) Memiliki keilmuan yang menjadikannya bisa tahu orang yang berhak dijadikan Khalifah berdasarkan beberapa kriterianya secara legal.

⁹⁷ Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam*, 70

3) Mempunyai wawasan dan bijaksana sehingga menjadikannya dapat menentukan orang yang cocok serta efektif untuk dijadikan Khalifah, dan paling ahli pada pengelolaan seluruh kepentingan untuk kemaslahatan rakyatnya⁹⁸.

⁹⁸ A Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta : Kencana, 2003), 76

