

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Peran DPRD

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat dipusat pemerintah saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, dilaksanakan dengan asas *Desentralisasi*, yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu juga melaksanakan *Desentralisasi*, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan kepala instansi *vertical*, dan serta melaksanakan tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepala daerah dan atau desa dari pemerintahan Provinsi kepada Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya dipusat negara. Perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan *reflex* dan

¹. H.A. Kartiwa, Good Local Governance: *Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, (Makalah), 2006.

sistem yang ada dipusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan *legislatif* daerah sebagaimana dipusat negara didaerah dibentuk Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.²

Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. *Regulator*: Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (*otonomi*) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya kedaerah (tugas pembantuan);
2. *Policy Making*: Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan didaerah;
3. *Budgeting*: Perencanaan anggaran Daerah (APBD).

Dalam perannya sebagai badan perwakilan DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balance power*) yang mengimbang dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran Pemerintah Daerah.³ Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. *Representation*: Mengartikan Keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”;
2. *Advokasi*: Aspirasi secara *komperehensif* dan memperjuangkannya melalui *negosiasi kompleks* serta tawar menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat *aspirasi* masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang

². Indra Perwiran, *Tinjauan Umum Peran dan Fungsi DPRD*, KPK Jakarta, 2006.

³. Mardianso, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*.

berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3. *Administratif Oversight*: Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengibah tindakan-tindakan dari badan *eksekutif*. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “*lepas tangan*” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat *naïf*, “*itu bukan wewenang kami*”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek, melakukan *angket* dan *interpelasi*, bahkan pada akhirnya dan meminta tanggung jawab Kepala Daerah.

Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁴, Implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya kedalam tiga fungsi, yaitu:

1. Fungsi Legislasi;
2. Fungsi anggaran, dan
3. Fungsi pengawasan.

Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan hasil, sebagai berikut:

1. Perda-perda yang *aspiratif* dan *responsif*. Dalam arti perda-perda yang dibuat telah *mengkomodasi* tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat, hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan peraturan daerah bersifat *eksklusif* dan tertutup. Untuk itu mekanisme penyusunan Perda yang dituangkan dalam peraturan Tata Tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.

⁴. Materi Lokakarya *Peningkatan Peran Anggota DPRD*, diselenggarakan oleh KPK, Jakarta, 7-8 Juni 2006.

2. Anggaran belanja daerah (APBD) yang *efektif* dan *efisien*, serta terdapat kesesuaian yang *logis* antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan pengeluaran hasil kinerja pelayanan masyarakat.
3. Terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang *transparan* dan *akuntabilitas*, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam anggaran. Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang *ideal* tersebut. DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, hak-hak DPRD/anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.⁵ Untuk menghindari politik antara kepala daerah dengan DPRD maupun sebaliknya perlu dijalankan melalui prinsip "*check and balance*" artinya adanya keseimbangan serta adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya. Dengan demikian anggota DPRD dapat dikatakan memiliki *akuntabilitas*, manakala memiliki "*rasa tanggung jawab*" dan "*kemampuan*" yang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut. Mekanisme "*check and balance*" memberikan peluang *eksekutif* untuk mengontrol *legislatif*. Walaupun harus diakui oleh DPRD (*legislatif*) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki *akuntabilitas* politik karena berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang dijalankan. Untuk itu kedepan perlu kiranya Kepala Daerah mempunyai keberanian menolak suatu usulan dari DPRD terhadap kebijakan yang menyangkut kepentingannya, misalnya kenaikan gaji yang tidak masuk akal, permintaan tunjangan berlebihan, dan membebani anggaran daerah untuk kegiatan yang kurang penting.

⁵. Yusuf Anwar, *Good Governance dalam Rangka Optimalisasi Fungsi dan Peran DPRD*, KPK, Jakarta 8 juni 2006.

Mekanisme “*check and balance*” ini dapat meningkatkan hubungan *eksekutif* dan *legislatif* dalam mewujudkan kepentingan masyarakat.⁶

DPRD sebagai lembaga *legislatif* yang berkedudukan sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan diriya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya. Oleh karena itu, secara *material* mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada rakyat atau publik yang diwakilinya. DPRD sebagai wakil rakyat dalam tindakan dan perbuatan harus menyesuaikan dengan norma-norma yang dianut dan berlaku dalam kebudayaan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian DPRD tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji dan merugikan masyarakat. Untuk itu perlu kiranya dibuat “*kode etik*” untuk anggota DPRD yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan peran dan fungsinya, sehingga kewenangan yang besar juga disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Kuncinya baik *eksekutif* maupun *legislatif* harus terjalin komunikasi timbal balik dan adanya keterbukaan diantara para pihak dalam penyesuaian segala permasalahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.⁷

⁶. *Ibid.*, hlm. 9

⁷. H.A Kartiwa, *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, (makalah), 2006.

2. Fungsi DPRD

Jhon Stuart Mill mengemukakan 2 (dua) *argument* pentingnya lembaga perwakilan rakyat pada tingkat daerah (*Consideration on Representation Government*),⁸ yaitu:

First, that local political institutions would be an essential element in a system of democratic government, because they widen the opportunity to participate and provide the capacity to educate the citizen in the practice of politics government. Second, that substantial scope for local administration made practical sense because local interest knowledge and capacity to oversee made the prospect of likely: "In the details of management, therefore, the local bodies will generally have the advantage.

Pertama, institusi politik lokal merupakan unsur penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi, karena mereka memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dan mengadakan pendidikan kepada warga negara dalam praktek politik pemerintahan. *Kedua*, lingkup *subtansi* pemerintah lokal memberi pengertian praktek, karena kepentingan lokal, pengetahuan dan kemampuan untuk melihat prospek pemerintahan yang *efektif* dan *efisien* jauh lebih baik mungkin dalam rangka keberhasilan pelayanan dalam seluk-beluk manajemen, oleh karena itu, merupakan keuntungan pemerintah lokal secara umum.

Sebagaimana yang telah dikutip oleh Marzuki Lubis mengatakan bahwa diperlukannya pemerintahan perwakilan daerah yang mempunyai dua kegunaan.⁹ Salah satunya adalah "*administratif*", yaitu menyediakan fasilitas dan pelayanan, yang lainnya adalah "*perwakilan*", yang melibatkan warga negara dalam menentukan keperluan umum daerah tertentu dan cara memperolehnya. Pemerintahan perwakilan daerah (*atau saat ini adalah seperti DPRD*) merupakan hasil dari suatu proses yang merentangkan dan menghubungkan unsur-unsur "*perwakilan*" dan "*administrasi*" tersebut ditingkat daerah sehingga dapat sampai dengan baik dan merata kepada masyarakat.

⁸. Desmon King and Gerry Stoker. (Eds.) *Rethinking Local Democracy*, (London: Macmillan Press Ltd, 1996), hlm. 5.

⁹. Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 12.

DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar¹⁰ yang mempunyai fungsi yang berbeda, DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. *Konsekuensi* hukum sebagai mitra sejajar, maka dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara *terintegrasi*.

Konstruktur hukum terhadap urusan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dipetakan sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan *absolut*. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan *absolut* terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, nasional dan agama;
2. Urusan pemerintahan *konkuren*. Urusan pemerintahan *konkuren* terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota;
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan umum.

¹⁰. Nanda Pratama Sukoco, *Peran Badan Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur*, (Unair Surabaya: Jurnal Administrasi Publik Th. II Nomor 8, Juli-Desember 2012), hlm. 92.

Hukum merupakan produk politik mengantarkan fakta bahwa produk hukum tertentu merupakan produk politik tertentu pula.¹¹ Sehingga dapat dikatakan bahwa anggota DPRD adalah aktor politik yang mewakili rakyat dilembaga *legislatif* daerah yang akan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya kedudukan DPRD setara dengan pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar yang artinya tidak saling membawahi. Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (*legislatif*), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*).¹²

DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka *representasi* rakyat di Provinsi, Kabupaten/Kota. Fungsi legislasi berdasarkan *Dictionary of Law* Karya John M. Echols adalah berawal dari kata "*legislasi*" berasal dari bahasa Inggris yaitu "*legislation*" yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata "*legislation*" berasal dari kata kerja "*to legislate*" yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.¹³ Sebagai salah satu fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu, Widdrow Wilson¹⁴ Mengatakan bahwa "*legislation is an aggregate, not a simple production*".

Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin¹⁵ mengatakan bahwa legislasi sebagai "*any form of law making*". Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga *legislatif* untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan

¹¹. Philippe Nonet and Philippe Selznick, *law and Society in Transtation: Toward Responsive Law*, (New York: Harper and Row, 1978), hlm. 179.

¹². <http://id.wikipedia.org/wiki/DPRD>, diakses pada 26 Agustus 2017.

¹³. John M. Echols, *Dictionary Of Law*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 353.

¹⁴. Widdrow Wilson, *Sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010), hlm. 79.

¹⁵. Jeremy Bentham dan John Austin, dalam Saldi Isra, *Op., Cit.*, hlm. 79.

dengan pengertian “*emacted law*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini adalah peraturan daerah).

Jimly Asshidiqie¹⁶ menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislatif initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau *ratifikasi* atas perjanjian atau persetujuan *internasional* dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Fungsi legislasi merupakan fungsi anggota DPRD Provinsi, Kabupaten atau Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Fungsi legislasi dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disebut dengan fungsi pembentukan peraturan daerah, harus dilaksanakan dengan cara:¹⁷

1. Membahas bersama kepada daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
2. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah;
3. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama Kepala Daerah.

Fungsi anggaran, dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD Provinsi/Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara:

¹⁶. Jimly Asshidiqie, dalam saldi Isra, *Op., Cit.*, hlm. 80.

¹⁷. Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*

1. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan RKPD;
2. Membahas rancangan Perda Provinsi/Kabupaten Kota tentang perubahan APBD Provinsi/Kabupaten/Kota; dan
3. Membahas rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Pertanggung jawaban APBN Provinsi/Kabupaten/Kota.

Fungsi pengawasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah;
2. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Diluar ketiga fungsi DPRD seperti diatas, sebenarnya masih ada fungsi lain yaitu *representasi* yang arti dan maknanya sangat mendasar.¹⁸ Hal ini berkaitan dengan mandat yang diberikan pemilih kepada wakilnya di DPRD.

¹⁸. Soetandjo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: Institute For Local Government, 2005), hlm. 421.

B. Peraturan Daerah (Perda)

1. Pengertian Peraturan Daerah (Perda)

Pada Era Reformasi, *asumsi* umum yang akan terbangun ketika mendengar adanya otonomi daerah adalah munculnya sistem peraturan hukum baru di Indonesia yakni berupa peraturan daerah di masing-masing wilayah. Sebelum bergulirnya era reformasi, undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku di era orde baru adalah undang-undang nomor 05 Tahun 1974. Di dalam Undang-undang nomor 05 Tahun 1974 didapatkan istilah “*keputusan*”, “*peraturan*”, dan “*peraturan daerah*”, walaupun didalam undang-undang tersebut tidak diberikan penjelasan tentang perbedaan antara pengertian keputusan, peraturan, dan peraturan daerah.¹⁹ Namun demikian pada hakikatnya baik keputusan, peraturan, dan peraturan daerah adalah merupakan keputusan dalam arti luas, yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang untuk menetapkannya, sebab ketiganya merupakan perwujudan kehendak dari penguasa. Oleh karena itu perlu ditelusuri apa makna secara *historis* dari peraturan daerah.

Menurut Irawan Soejito, Peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan norma untuk setiap hal yang dapat dimasukkan kedalamnya, dengan perkataan lain, peraturan dalam arti luas itu sifatnya umum dan dimaksudkan untuk belaku lama.²⁰ Sedangkan peraturan daerah adalah peraturan sebagaimana diuraikan diatas yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat *formal* tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.²¹ Menurut Wantjik Saleh, peraturan

¹⁹ . Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985), hlm. 42.

²⁰ . *Ibid.*, hlm. 43.

²¹ . Ieawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, (Jakarta: Bina Akrasa, 1989). hlm. 9.

daerah adalah produk *kompromis*, antara DPRD dan Kepala Daerah yang merupakan salah satu kewenangan dari pada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.²²

Pengertian yang dijelaskan oleh Irawan Soejito dan Wantjik Saleh diatas adalah definisi secara mendasar tentang peraturan daerah (Perda). Berdasarkan pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa peraturan daerah (Perda) adalah peraturan yang ditetapkan oleh penguasa daerah. Berdasarkan hasil kompromi antara kepala daerah dan DPRD, dengan memenuhi syarat-syarat *formal* agar dapat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

peraturan daerah secara *yuridis* yang tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, yaitu Pasal 1 butir 7 dan 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undang.

²² . Djoko Prakoso, *Op., Cit.*, hlm. 44.

2. Sejarah Legislasi Perda

Sejarah terbentuknya peraturan daerah diklasifikasi menjadi tiga golongan:

a. Pada Masa Kolonial

Pada tahun 1903 pemerintah kolonial mengeluarkan *Decentralisatiewet* yang dibentuknya satuan pemerintahan mempunyai keuangan sendiri. Pemerintahan diserahkan pada sebuah “*Raad*” atau “*dewan*” di masing-masing daerah. *Decentralisatiebesluit* dan *locale radennordonantie* yang menjadi dasar “*locale Resort*” dan “*locale Raad*”. Pengawasan terhadap pemerintah setempat dilaksanakan sepenuhnya oleh Goevernour General Hindia Belanda yang berkedudukan di Batavia.²³ Kemudian pada tahun 1922 Pemerintah Kolonial mengeluarkan sebuah undang-undang baru “*Wet Op The Bestuurshervorminn*”. Dengan ketentuan baru ini maka dibentuk sejumlah “*Provincie*”, “*Regentschap*”, “*Stadsgemeente*”, dan “*Groepmeneenschap*” yang semuanya menggantikan “*Locale Resort*” pembentukan sejumlah daerah dilakukan dengan dikeluarkannya “*Ordonantie*”, seperti *Ordonantie* pembentukan Provinsi Jawa-Madura, *Province West Java*, *Regentschap* Batavia. Sementara pulau diluar Jawa-Madura dibentuk melalui “*Geoepsemeenschaps Ordonantie*”, Pemerintahan sehari-hari didaerah dijalankan oleh *Governour* untuk di *Provincie*, *Regent* di *Regentschap*, dan *Burgermeester* di *Gemeente*.²⁴

Terdapat pula administrasi pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan kerajaan yang diselenggarakan oleh pemerintahan kerajaan yang sudah ada sebelum kedatangan kolonial. Pemerintah dengan sejumlah perjanjian atau kontrak politik baik yang bersifat kontrak panjang atau “*Lange Verklaring*”, dan kontrak pendek atau “*Korte*

²³. Syaukani, *Otonomi Daerah dlam Negara Kesatuan*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2007), hlm. 50.

²⁴. *Ibid.*, hlm. 50-51.

Verklaring”. Dengan demikian dalam masa pemerintahan kolonial, warga masyarakat berhadapan dengan dua administrasi pemerintahan, *pertama*, kepada pemerintah kolonial dipimpin seorang Gubernur Jendral yang merupakan wakil dari pemerintahan Kerajaan Belanda. *kedua* kepada pemerintahan asli dibawah pemerintahan Kerajaan, yang membawahi sejumlah Bupati yang kemudian terdapat sejumlah Wedana dan Assisten Wedana. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam *SmartArt Graphic* berikut ini:

Tabel: 1

Gubernur Jendral	Kesusunan/Kesultanan
Gubernur	Bupati
Resident	Wedana
Controiler	Assisten Wedana

Sumber: Pemerintahan pada masa Kolonial

Satu hal yang sangat menonjol yang merupakan warisan dari pemerintahan Kolonial adalah kecenderungan *sentralisasi* kekuasaan pada pusat pemerintahan, dan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertingkat. Pemerintah merupakan organisasi yang bertindak menjalankan kepentingan bersama atas nama negara, menjalankan fungsi kesejahteraan bersama bagi seluruh penduduk didalam wilayahnya.²⁵

Hierarki kekuasaan pemerintah Kolonial Jepang oleh Shigeru Sato digambarkan sebagai berikut:

Tabel : 2

Pejabat Militer Jepang
Residen

²⁵. Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*, (Birut: Dar al-Fikr, 1973), hlm. 5.

Bupati
Wedana
Assisten Wedana
Lurah/Kepala Daerah
RT/RW
Kepala Rumah Tangga

Sumber: Hierarki Pemerintahan Kolonial Jepang

Administrasi pemerintahan daerah pada masa pemerintahan Kolonial yang digambarkan secara singkat diatas kemudian diwariskan kepada Pemerintah Republik Indonesia yang baru dibentuk menyusul proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945.

b. Pada Masa Pasca Kolonial

Masa pasca kekuasaan pemerintahan Kolonial di Indonesia dapat dibagi ke dalam dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945,²⁶ dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Kedua Undang-Undang tersebut merupakan hasil dari proses politik pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan Kolonial kepada pemerintahan Indonesia.

1) Ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Ada beberapa hal yang perlu dicatat mengenai sistem pemerintahan menurut Undang-Undang ini.²⁷ *Pertama*, penegasan atas sistem pemerintahan yang bertingkat dimana pemerintah yang lebih tinggi berhak melakukan pengawasan atas satuan pemerintahan yang lebih rendah. *Kedua*, semangat penyelenggaraan pemerintahan

²⁶. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah yang pertama dibuat oleh bangsa Indonesia.

²⁷. Syaekani, *Op., Cit.*, hlm 62-63.

daerah masih merupakan warisan pemerintah Kolonial, *ketiga*, terdapat *dualisme* dalam pemerintahan daerah, disatu pihak Kepala Daerah yang memimpin sebuah badan *eksekutif* dan juga BPRD (Badan Perwakilan Rakyat Daerah) yang memiliki badan *eksekutif* yang mempunyai wewenang menyelenggarakan pemerintahan sekalipun yang menjadi ketua dari Badan tersebut adalah Kepala Daerah. Untuk mewujudkan Undang-Undang ini pemerintah kemudian membentuk sejumlah 17 keresidenan di Jawa dan Madura, ditambah sejumlah 18 kota otonom, serta 67 kabupaten otonom. Sebagaimana diungkapkan sebelumnya Undang-Undang ini tidak mengenal Provinsi sebagai daerah otonom.

2) Ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Pada tanggal 10 juli 1948, UU yang telah dirancang oleh Soeroso dan setelah melalui berbagai tahap pembicaraan akhirnya rancangan Undang-Undang nomor 22 Tahun 1948 disepakati oleh komite Nasional Pusat (KPN) untuk menjadi Undang-Undang pokok tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut disambut gembira disemua daerah, sebagai dasar sempurna untuk mengembangkan pemerintahan daerah berdasarkan kedaulatan rakyat.

Mengenai konsep kepala negara dalam al-Qur'an maupun hadits sebagai sumber hukum Islam tidak menjelaskan secara tegas mengenai sistem pemerintahan dalam Islam, konsepsi kekuasaan dalam Islam dan kedaulatan serta ide-ide tentang konstitusi.²⁸

Menurut pasal 1 Undang-Undang ini, daerah otonom dapat dikelompokkan kedalam dua kelompok dasar yaitu:

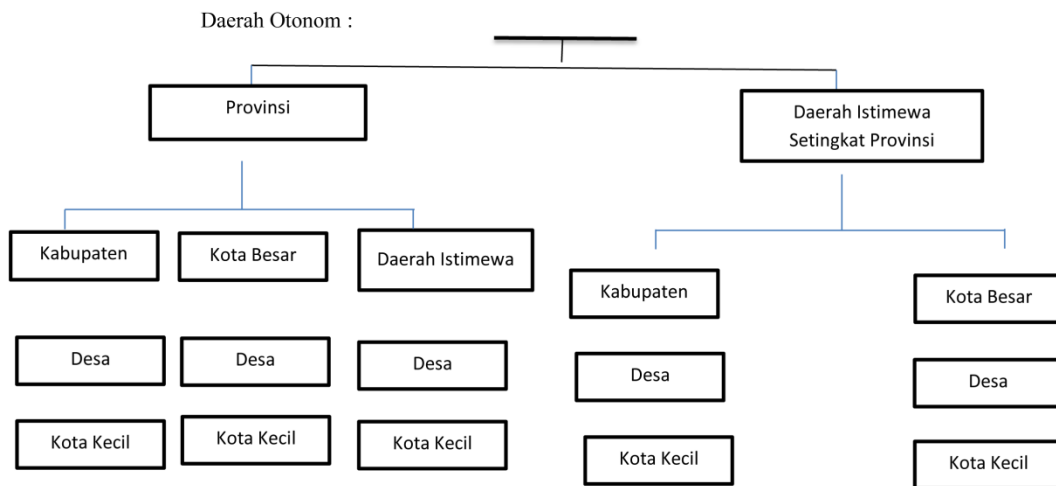
²⁸. Yusril Ihza Mahendra, *Harun Nasution tentang Islam dan Kenegaraan, dalam Refleksi Pembaruan Pemikiran Islam*, (Jakarta: LSAF, 1989), hlm. 219.

- a) Daerah otonom biasa, dan
- b) Daerah istimewa

Disebut dengan Daerah istimewa, karena pada proses pengangkatan Kepala Daerah dan wakilnya langsung diangkat oleh presiden RI dan keturunan keluarga yang berkuasa didaerah itu di zaman sebelum merdeka dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, dan mengingat pula adat istiadat didaerah itu.²⁹

Undang-undang yang baru juga mengandung sistem pemerintahan daerah yang bertingkat. Tiap-tiap jenis daerah tersebut dapat dibedakan dalam tiga tingkatan: Provinsi, Kabupaten/Kota besar, dan Desa/Kota kecil. untuk jelasnya dapat dilihat dalam bagan struktur dibawah ini:

Bagan: 1



Sumber: Daerah Otonomi

²⁹. *Ibid.*, hlm. 66.

c. Pada Masa Reformasi

Euforia pada masa ini terhadap jatuhnya pemerintahan orde baru terlihat sangat antusias. Hal ini disebabkan karena adanya perubahan sosial dan politik sejak reformasi politik 1998 tersebut. Tidak dapat dijadikan alasan untuk melepaskan konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia dari kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi daerah, tetapi rumusan intinya tetap mengacu pada konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Undang-Undang No. 15 Tahun 2019.³⁰

Kepemimpinan dalam hal ini adalah seorang Kepala Negara merupakan perpanjangan kekuasaan Allah yang dibebankan dipundak para Nabi dan orang-orang pilihannya. Oleh sebab itu, setiap Kepala Negara harus benar-benar mematuhi apa yang diperintahkan oleh Allah SWT. Dalam Islam pemimpin ini dikenal dengan dengan istilah khalifah bisa berarti *as-Suttan al-A'zam* (kekuasaan paling besar atau paling tinggi).³¹ Ada sebagian pandangan yang menyatakan konsepsi tersebut terasa mengukuhkan sifat *sentralistik* dalam kebijakan pemerintahan daerah dan otonomi daerah. Pandangan yang demikian tentu sangat keliru karena konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah prinsip yang *relevan* dijadikan sebagai landasan bagi daerah didalam lingkungan negara. Secara *esensial* sebenarnya dalam penyelenggaraan *desentralisasi* terhadap dua *elemen* penting yang saling berkaitan.

Dalam tataran *yuridis-normatif*, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menentukan konsep Indonesia sebagai *Eenheidstaat* sehingga

³⁰. Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 *tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

³¹. Abdul Aziz Dahlan, *Op., Cit.*, hlm. 919.

didalamnya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *Staat* juga.³² Hal ini berarti pembentukan daerah otonom di Indonesia diletakkan dalam kerangka *desentralisasi* dengan tiga ciri utama, yaitu:

- 1) Tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat semu kepada daerah selayaknya dalam negara bagian pada negara yang berbentuk *federal*;
- 2) *Desentralisasi* dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintah tertentu ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional;
- 3) Penyerahan urusan tersebut direpresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri.

3. Pembentukan Perda

Sebagai Negara Kesatuan yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan serta pemberlakuannya.³³

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Disebutkan bahwa arti kata “proses” yaitu:

1. Urutan kejadian dalam perkembangan sesuatu;
2. Rangkaian tindakan, pembuatan, atau pengolahan suatu produk;
3. Perkara dalam pengadilan.³⁴

³². Hari Subarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 2.

³³. Pipin Syarifin., *Op. Cit*, hlm.133.

³⁴. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op., Cit.* hlm. 791.

Kata “*pembentukan*” berasal dari kata dasar “*bentuk*”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti proses, pembuatan, cara membentuk kabinet baru mendapat tantangan dari pihak oposisi. Lon. L. Fuller memandang dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, asas-asas yang diambilnya dalam *principles of legality*,³⁵ yaitu:

1. Tidak boleh mengandung sekedar keputusan bersifat *ad hoc*;
2. Peraturan yang sudah dibuat harus diumumkan;
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang tidak bisa dipakai untuk menjadi pendoman tingkah laku;
4. Peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan harus tetap;
7. Harus terdapat kesesuaian antara tindakan para pejabat hukum dan peraturan yang telah dibuat.

Hamid S. Attamimi dalam bukunya yang berjudul Hukum tentang peraturan perundang-undangan yang baik kita harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan yang baik terdiri dari asas *formal* dan *materiil* sebagai berikut:

- 1) Asas-asas formal dengan rincian:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;

³⁵. Lon L. Fuller, *The Morality of law, Edisi Revisi*, (New Haven dan London: Yale University Press, 1971), hlm. 38-39. Lihat juga dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2012), hlm. 50.

e. Asas dapatnya dilaksanakan, dan

f. Asas dapatnya dikenali

2) Asas-asas materill dengan perincian:

a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;

b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;

c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan hukum;

d. Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan sistem konstitusi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.³⁶

Proses atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan daerah adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk peraturan daerah. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang dilanjutkan dengan

³⁶. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Lembaran Daerah, dan 2011 *tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang RI Nomor 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berita Daerah*, (Jakarta: CV. Tamita Utama, 2011), hlm. 8. Lihat pula dalam Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2013), hlm. 8.

kegiatan perancangan dan penyusunan rancangan peraturan daerah baik DPRD maupun Kepala Daerah, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, sampai pada tahap akhir, yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap rancangan peraturan daerah tersebut sehingga bisa berlaku berbagai peraturan daerah sebagai suatu *regulasi* yang digunakan dalam pedoman peraturan di daerah tersebut.³⁷

Peraturan daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara *eksplisit* kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan ekonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁸ Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan peraturan daerah mencakup tahapan sebagai berikut:

1. Perencanaan

Pada tahap perencanaan, dilakukan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu.

2. Penyusunan

Merupakan cara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan Undang-undang No. 15 Tahun 2019.³⁹

³⁷. Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), hlm. 10.

³⁸. ³⁸. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁹. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

3. Pembahasan

Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Adapun dalam hal pembahasan dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.

4. Pengesahan atau Penetapan

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda).

5. Pengundangan

Peraturan daerah diundangkan dalam lembaran daerah. Dimana pengundangan tersebut dilakukan oleh sekretaris Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan yang mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan perda yang bersangkutan.

Inisiatif pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari:

1. Inisiatif *Eksekutif*, dilakukan tahapan kegiatan sebagai berikut:

- a. Usulan Organisasi Perangkat Daerah (ODP) yang bersangkutan;
- b. Rapat persiapan;
- c. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
- d. Penyusunan Draf Rancangan Peraturan Daerah;
- e. Pembahasan Draf Rancangan Peraturan Daerah oleh Tim Penyusunan Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan ODP terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;

- f. Melakukan sosialisasi dalam rangka uji publik terhadap draf Perda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi Perda;
- g. Melakukan *harmonisasi* dan *sinkronisasi substansi* Perda;
- h. Membuat surat usulan Bupati/Walikota dengan dilampiri draf Perda untuk selanjutnya disampaikan.

2. Inisiatif DPRD

Perda yang telah diusulkan DPRD akan dibahas oleh Tim Penyusunan Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu:⁴⁰

- 1) Tahap perencanaan Peraturan Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota dilakukan dalam Propemperda Provinsi / Kota yang disusun oleh DPRD Provinsi / Kabupaten / Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota. Propemperda ini ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Propemperda memuat program pemberitahuan Peraturan Daerah dengan Judul Rancangan Peraturan Daerah, serta materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, yang meliputi:
 - a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur;

⁴⁰. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

d. Jangkauan dan arah pengaturan.

- 2) Tahap Penyusunan Propemperda Provinsi / Kabupaten / Kota antara DPRD Provinsi / Kabupaten / Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi / Kabupaten / Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Hasil dari propemperda Provinsi / Kabupaten / Kota ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD.
- 3) Tahapan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota dilakukan oleh DPRD Provinsi / Kabupaten / Kota dilakukan oleh DPRD Provinsi / Kabupaten / Kota bersama Gubernur / Bupati / Walikota dan dilaksanakan melalui tingkat - tingkat pembicaraan dalam rapat komisi / panitia / badan / alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota dan Gubernur / Bupati / Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi / Kabupaten / Kota kepada Gubernur / Bupati / Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah lalu disampaikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- 4) Tahap Pengesahan dilakukan tanda tangan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi / Kabupaten / Kota ini oleh Gubernur / Bupati / Kota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah ini disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur / Bupati / Walikota.
- 5) Tahap Pengundangan, Peraturan Daerah yang telah disahkan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah dan disebarluaskan.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik meliputi:

- a. Asas Kejelasan tujuan;
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Asas dapat dilaksanakan;
- e. Asas kedayagunaan dan hasil guna;
- f. Asas kejelasan rumusan; dan
- g. Asas kejelasan keterbukaan.⁴¹

Materi muatan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Pengayoman;
2. Asas kemanusiaan;
3. Asas kebangsaan;
4. Asas kekeluargaan;
5. Asas kenusantaraan;
6. Asas Bhineka Tunggal ika;
7. Asas keadilan;
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah;
9. Asas ketertiban dan kepastian;
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.⁴²

⁴¹. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

⁴². Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

C. Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah adalah bagian *fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini yang dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), *legislasi* (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura'* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁴³

Secara bahasa *siyasah* berasal dari kata **ساسة -يسوس- ساس** (*sasa, yasusu, siyasatan*) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara bahasa ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat *politis* untuk mencapai sesuatu. Secara *terminologis* Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan *kemaslahatan*.

Secara bahasa *Dusturiyah* berasal dari bahasa Persia yaitu *dusturi*. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki *otoritas*, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota *kependetaan* (pemuka agama) *Zoroaster* (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa Arab, kata *dusturiyah* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dusturiyah* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara

⁴³. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 77.

sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun yang tertulis (*konstitusi*).

Dapat disimpulkan bahwa kata *dusturiyah* adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai *syari'at*. Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* adalah bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai *syariat*.

Dalam pembahasan *siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada didalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam *siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan *realisasi kemaslahatan* manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁴⁴

⁴⁴. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013), Cet ke-5, hlm. 47.

2. Asas – Asas Siyarah Dusturiyah

a. Konsep Konstitusi⁴⁵

Dalam *fiqh siyarah*, konstitusi disebut juga dengan dusturi. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama)⁴⁶. Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah. *Dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (*konveksi*) maupun tertulis (*konstitusi*). Kata dasar *dustur* juga sudah diserap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar Negara.⁴⁷

Menurut ‘Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan Undang-Undang Dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membedakan-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.⁴⁸

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan disuatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber *material* adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok Undang-Undang Dasar. Inti persoalan dalam sumber Konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang

⁴⁵ . Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), hlm. 281.

⁴⁶ . Bernard Lewis, et al., *The Encyclopedia of Islam*, (Leiden: E.J. Brill. 1978), vol, 2, hlm. 638.

⁴⁷ . Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), hlm.

⁴⁸ . ‘Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyarah al-Syar’iyah*, (Kairo: Dar al-Anshar, 1977), hlm. 25-40.

diperintah. perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. Sebagai contoh, perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diusahakan sesuai dengan semangat masyarakat Indonesia yang mejemuk, sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjamin persatuan dan keutuhan bangsa. Oleh karena itu, umat Islam bersedia menerima keberatan pihak Kristen dibagian Timur Indonesia agar mencabut beberapa klausul dalam rumusan Undang-Undang Dasar tersebut.⁴⁹

Kemudian, agar mempunyai kekuatan hukum, sebuah Undang-Undang Dasar yang akan dirumuskan harus mempunyai landasan atau dasar perundangannya, dengan landasan yang kuat, undang-undang tersebut akan memiliki kekuatan pula untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan.

1) Sejarah munculnya konstitusi

Menurut ulama *fiqh siyasah*⁵⁰, pada awalnya pola hubungan antara pemerintah dan rakyat ditentukan oleh adat istiadat. Dengan demikian, hubungan antara kedua belah pihak berbeda-beda pada masing-masing negara, sesuai dengan perbedaan dimasing-masing negara. Akan tetapi, karena adat istiadat ini tidak tertulis, maka dalam hubungan tersebut tidak terdapat batasan-batasan yang tegas tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Akibatnya, karena pemerintah memegang kekuasaan, tidak jarang pemerintah bersikap *absolut otoriter* terhadap rakyat yang dipimpinnya. Mereka berlaku sewenang-wenang dan melanggar hak-hak asasi

⁴⁹. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁰. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 179.

rakyatnya, sebagai reaksi, rakyat pun melakukan pemberontakan, perlawanan, bahkan revolusi untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa secara *absolut* tersebut. Dari revolusi ini kemudian lahirlah pemikiran untuk menciptakan Undang-Undang Dasar atau konstitusi sebagai pedoman untuk menciptakan Undang-Undang Dasar atau konstitusi sebagai pedoman atau aturan main dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Contoh dalam kasus ini adalah revolusi Perancis 1789 yang melawan kesewenang-wenangan Raja Louis XVI. Dalam revolusi tersebut, rakyat berhasil menjatuhkan raja *absolut* ini memenggal lehernya dan keluarganya, sementara dalam dunia kontemporer dapat kita lihat pada revolusi Islam Iran yang dipimpin oleh Ayatullah Khomeini. Dalam revolusi ini, rakyat Iran berhasil menjatuhkan penguasaannya, Reza Pahlevi, dan mengusirnya dari tanah Iran. Pasca revolusi barulah Iran mengadakan dan merumuskan kembali Undang-Undang Dasar negara mereka.

Secara normatif, keberadaan pemerintah merupakan salah satu unsur dari 3 (tiga) unsur penting berdirinya sebuah negara *modern* di samping rakyat dan wilayah. Organisasi pemerintah diberikan kekuasaan (*power*) untuk menjalankan pemerintahan guna melayani kepentingan rakyat sebagai salah satu tugas pokoknya. Dalam menjalankan tugas tersebut sebuah pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tercapai ketertiban dalam proses pelaksanaannya. Inilah salah satu ciri pemerintahan *modern* yang membedakan dengan sebuah organisasi pemerintahan *tradisional* yang acuannya buka *rule of law* tetapi sebuah kekuasaan atau kekuatan.⁵¹

⁵¹. Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 17.

Setelah terjadinya revolusi perancis. Hal ini kemudian diikuti oleh negara-negara lain, baik yang berbentuk kerajaan maupun republik. Prancis pada masa sekarang, hampir tidak ada negara yang tidak memiliki Undang-Undang Dasar yang tertulis.

2) Perkembangan dalam Islam

Ahmad Syafi'i Maarif menjelaskan negara adalah suatu badan atau organisasi tertinggi yang mempunyai wewenang untuk mengatur hal-hal yang berkaitan untuk kepentingan orang banyak serta mempunyai kewajiban-kewajiban untuk melindungi, mensejahterakan masyarakat yang dinaunginya.⁵² Sumber tertulis utama pembentukan Undang-Undang Dasar dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang, al-Qur'an tidak merinci lebih jauh tentang bagaimana hubungan pemimpin dan rakyatnya serta hak dan kewajiban mereka masing-masing. Al-Qur'an hanya memuat dasar-dasar atau prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja. Ayat-ayat yang berhubungan dengan tata pemerintahan juga tidak banyak. Ayat-ayat yang masih global ini kemudian dijabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik berbentuk perkataan, perbuatan, maupun karir atau ketetapan. Namun demikian, penerapannya pun bukan "*harga mati*". Al-Qur'an dan Sunnah menyerahkan sepenuhnya kepada umat Islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan secara menyusun konstitusi yang sesuai dengan perkembangan zaman dan *konteks* sosial masyarakat. Dalam hal ini, dasar-dasar hukum Islam lainnya, seperti *ijma'*, *qiyas*, *istihsan*, *maslahah mursalah*, dan *Urf* memegang peranan penting dalam perumusan konstitusi.

Nabi Muhammad SAW, dalam kedudukannya sebagai penjelas terhadap al-Qur'an, pada tahun kedua hijrah di Madinah telah mengundang Piagam Madinah

⁵². Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Cita-cita dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 12.

yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas Negara Madinah yang heterogen, seperti kaum Muhajirin (penduduk Mekkah yang sama-sama Nabi Hijrah ke Madinah) Ashar (warga atau penduduk asli Madinah). Yahudi dari berbagai suku dan kelompok serta sisa-sisa kaum yang belum masuk Islam tapi menyatakan diri tunduk kepada Nabi. Sebagai dijelaskan sebelumnya piagam ini, menurut Munawir Sjadzali, meletakkan landasan bagi kehidupan bernegara dalam masyarakat yang majemuk di Madinah. Dalam Piagam Madinah ditegaskan bahwa umat Islam, walaupun berasal dari berbagai kelompok, adalah suatu komunitas. Piagam ini juga mengatur pola hubungan antara sesama komunitas muslim dan antara komunitas muslim dengan komunitas non-muslim lainnya. Hubungannya ini dilandasi atas prinsip-prinsip bertetangga yang baik, saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasehati dan menghormati kebebasan menjalankan agama.⁵³

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah ini adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Piagam Madinah dianggap oleh pakar politik sebagai Undang-Undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad SAW. Namun keberadaan piagam ini tidak dapat bertahan lama, karena dikhianati sendiri oleh suku-suku Yahudi Madinah. Sebagai balasan atas pengkhianatan tersebut, Nabi SAW menghukum mereka sebagian diusir dari Madinah dan sebagian lagi dibunuh. Setelah itu Nabi

⁵³. Munawir Sjadali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1990), hlm. 15-16.

Muhammad SAW tidak lagi mengadakan perjanjian tertulis dengan kelompok-kelompok masyarakat Madinah. Pola hubungan dalam masyarakat Madinah langsung dipimpin Nabi berdasarkan wahyu al-Qur'an.⁵⁴

Setelah Nabi Wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam. Umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan, berpedoman kepada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi SAW dalam Sunnahnya. Dalam masa ini, pola peralihan kepemimpinan umat didasarkan pada kecakapan dan kemampuan, tidak berdasarkan keturunan. Namun pasca *al-khulafa al-rasyidin*, pola pemerintah sudah berubah kebentuk kerajaan yang berdasarkan garis keturunan. Selain itu, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam, dasar-dasar dan sistem pemerintahan masing-masing negara pun berbeda. Dalam hal ini, adat memegang peranan penting dalam memengaruhi praktik pemerintah suatu negara. Tetapi, sebagaimana ditegaskan diatas, belum ada satupun konstitusi tertulis yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.

Negara bisa berdiri jika memnuhi unsur-unsur pokok yaitu, umat, *territorial* (luas tanah) dan pemerintahan, yang disebut negara Islam adalah jika suatu negara dipimpin oleh seorang khalifah yang menerapkan hukum *syara'*. Negara Islam merupakan kekuatan politik praktis yang berfungsi untuk menerapkan dan memberlakukan hukum Islam serta menerapkan sistem dan hukumnya secara menyeluruh dalam kehidupan dan masyarakat.⁵⁵

⁵⁴. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa, Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 181-182.

⁵⁵. Moh. Toriquddin, *Relasi Agama dan Negara Dalam Pandangan Intelektual Muslim Kontemporer*, (Malang: UIN Malang Press, 2009), hlm. 36-38.

Pada abad ke-19 M, setelah dunia Islam mengalami penjajahan Barat, timbul pemikiran dikalangan ahli tata negara diberbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul berbagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik Barat yang masuk kedunia Islam bersama dengan kolonial mereka terhadap dunia Islam. Negara Islam yang pertama kali mengadakan konstitusi adalah kerajaan Usmani pada 1876. Konstitusi yang ditanda tangani oleh sultan Abdul Hamid pada 23 Desember 1876 ini terdiri dari 12 bab dan 119 pasal. Konstitusi ini juga banyak dipengaruhi oleh konstitusi Belgia. Dalam konstitusi ini ditegaskan bahwa sultan Usmani adalah pemegang kekuasaan kekhalifahan Islam yang menjadi pelindung agama Islam. Namun dalam konstitusi ini tidak dipisahkan antara kekuasaan *legislatif*, *eksekutif*, dan *yudikatif*. Konstitusi ini belum lagi mengenal *tria politica*. Fazlur Rahman menjelaskan bahwa negara Islam adalah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat Muslim itu dalam rangka memenuhi keinginan mereka dan tidak untuk kepentingan lain.⁵⁶

Harun Nasution menyebutkan sifat konstitusi ini sebagai semi *autokratis*, karena hak dan kekuasaan sultan yang diatur dalam konstitusi ini begitu besar. Dalam konstitusi ini ditegaskan bahwa kedaulatan terletak ditangan sultan, bukan ditangan rakyat sebagaimana dipahami dalam wacana demokrasi *modern*. Besarnya kekuasaan sultan terlihat dari kedudukannya sebagai sultan dan khalifah. Ini berarti bahwa sultan Usmani mempunyai kekuasaan duniawi dan agama. Sultan juga bertindak sebagai pemegang kekuasaan *legislatif*. Namun dalam praktiknya kekuasaan *legislatif* sultan dialihkan kepada parlemen yang terdiri dari majelis senat, Dewan

⁵⁶. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), hlm. 85.

Perwakilan Rakyat dan dewan nasional. Meskipun demikian, sultan berkuasa atas Parlemen, karena sultan mempunyai hak *veto* untuk membatalkan rancangan undang-undang yang akan dibuat oleh parlemen. Dari kenyataan ini terlihat bahwa parlemen bukanlah lembaga *legislatif* dalam pengertian yang sebenarnya, melainkan lebih tepat dikatakan sebagai dewan pertimbangan sultan. Sementara kekuasaan *yudikatif* terbagi kepada dua sistem, yaitu peradilan *syari'ah* yang berdasarkan hukum Islam dan peradilan yang mengadopsi hukum Barat. Dalam sistem ini, sedikit demi sedikit hukum Islam mulai digeser dan digantikan dengan hukum Barat. Al-Mawardi menjelaskan negara adalah alat atau sarana untuk menciptakan dan memelihara kemaslahatan. bahwa Islam menegakkan negara dan menerapkan aturan berdasarkan hukum Islam. Masalah politik, ekonomi, sipil, militer, pidana dan perdata diatur jelas oleh Islam. Hal itu membuktikan bahwa Islam merupakan sistem bagi negara pemerintahan, serta untuk mengatur masyarakat umat dan individu-individu.⁵⁷

Konstitusi 1876 ternyata tidak berjalan efektif, Sultan masih memiliki kekuasaan yang besar. Melihat keadaan ini, sebagian *modern* yang menamakan diri mereka Young Turkey (Turki Muda) mencoba membatasi kekuasaan sultan dengan mengadakan kembali konstitusi. Puncak dari usaha mereka adalah hancurnya kekhalifahan Usmani pada 1924 yang sekaligus menghapuskan kekhalifahan Islam dan terbentuknya Negara Republik Turki yang sekuler dibawah pimpinan Mustafa Kamal Pasha (1880-1938). Dalam Undang-Undang Dasar 1924 yang baru ini ditegaskan bahwa Turki adalah negara republik, nasional, kerakyatan, kenegaraan, dan *revolusioner*. Undang-Undang Dasar ini juga menegaskan bahwa kedaulatan tanpa syarat berada ditangan bangsa.

⁵⁷. Abdul Qadim Zallum, *Pemikiran Politik Islam*, (Bagil: al-Izzah, 2001), hlm. 155.

Rasyid Ridha, seorang ulama terkemuka Islam, yang dianggap paling bertanggung jawab dalam merumuskan konsep negara Islam *modern*, menyatakan bahwa *premis* pokok dari konsep negara Islam adalah *syari'ah*, menurut beliau *syari'ah* merupakan sumber hukum paling tinggi dalam pandangan Rasyid Ridha, *syari'ah* harus membutuhkan bantuan kekuasaan untuk tujuannya, dan mustahil untuk menerapkan hukum Islam tanpa adanya negara Islam. Karena itu dapat dikatakan bahwa penerapan hukum Islam merupakan satu-satunya kriteria utama yang sangat menentukan untuk membedakan antara suatu negara Islam dengan non Islam.⁵⁸ Di negara-negara muslim lainnya terdapat praktik yang berbeda-beda dalam perumusan Undang-Undang Dasar mereka. Bagi kerajaan Arab Saudi, misalnya, al-Qur'an merupakan UUD sebagai hukum dasar negara dan *syari'ah* dilaksanakan oleh Mahkamah *Syariat*, ulama memegang peranan sebagai hakim dan penasihat hukum dari kalangan keluarga besar Arab Saudi. Arab Saudi juga tidak mengenal Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilu, yang ada hanyalah majelis *syura'* yang anggotanya diangkat oleh Raja. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa Raja berkuasa mutlak. Ia juga harus tunduk pada ketentuan *syariat*.

Dalam Islam, organisasi negara memperoleh kekuasaan dari rakyat, yaitu masyarakat Muslim yang bersifat *demokratik*, menurut teori Islam, negara dapat dibentuk apabila ada kelompok orang yang telah menyatakan bersedia melaksanakan kehendak Allah sebagaimana tercantum dalam wahyu-Nya, negara seperti itu dikenal disejarah yang dipelopori oleh Nabi Muhammad SAW.⁵⁹ Negara kerajaan lainnya.

⁵⁸. Asghar Ali Engineer, *Revolusi Negara Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 168.

⁵⁹. Meskipun Ali Abd al Raziq menolak keras pendapat bahwa Nabi Muhammad pernah mendirikan negara lain. Menurutnya, nabi Muhammad tidak pernah mendirikan negara Islam di Madinah. Lihat Din

Maroko, menganut sistem demokrasi, dalam UUD negara ini yang disahkan pada 7 Desember 1962 dan terdiri dari 12 bab 110 pasal, dijelaskan bahwa Maroko adalah negara kerajaan konstitusional yang demokratis. Kedaulatan berada ditangan bangsa dan disalurkan melalui lembaga yang ada. Akan tetapi, dalam UUD ini tidak disebut *syariat* Islam sebagai sumber hukum. Oleh karena itu, hukum perdata ataupun pidana tidak sepenuhnya berdasarkan pada *syariat* Islam. Sebagian juga diwarnai dan dipengaruhi oleh sistem hukum Barat. Sementara Yordania menganut bentuk kerajaan turun temurun yang memiliki parlemen. UUD Yordania disahkan pada 1 februari 1947. Dalam UUD ini disebutkan bahwa Islam adalah agama negara dan bahasa Arab adalah bahasa resmi. UUD ini memperlakukan semua warga negara tanpa membedakan asal usul dan agama penduduknya. Pada 1952 diadakan revisi atas UUD 1947. Dalam konstitusi yang baru ini ditegaskan bahwa negara berkewajiban melindungi hak pekerja dan menjalankan “*wajib belajar*” pendidikan dasar. Menurut UUD Yordania, sumber kekuasaan adalah rakyat dan kekuasaan *legislatif* dipegang oleh parlemen yang terdiri dari Senat, DPR, dan Raja. Sementara kekuasaan *eksekutif* dipegang oleh Raja dan dibantu oleh beberapa Menteri. Adapun kekuasaan *yudikatif* dilaksanakan oleh Mahkamah tersendiri yang menjatuhkan putusan atas nama Raja.

Negara Islam mempunyai tujuan mempertahankan keselamatan dan *integritas* negara, memelihara terlaksananya undang-undang dan ketertiban serta membangun negara.⁶⁰ Konstitusi Tunisia disahkan pada 1 juni 1959 dan terdiri dari 10 bab serta 64 pasal. Konstitusi ini menegaskan bahwa negara Tunisia berbentuk Republik dan

Syamsuddin, *Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1993), hlm. 8.

⁶⁰. Fazlu Rahman, *Cita-Cita Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 1988), hlm. 130-131.

menganut Islam berbagai agama resmi negara. Semua warga negara dijamin haknya dan mempunyai kedudukan yang sama didalam hukum. Kekuasaan *legislatif* dipegang oleh majelis nasional yang dipilih untuk masa bakti 5 tahun sekali. Kekuasaan *eksekutif* dipegang oleh Presiden dan kekuasaan *yudikatif* dipegang oleh dewan tertinggi kehakiman yang independen. Konstitusi ini juga mensyaratkan bahwa Presiden harus berasal dari orang Tunisia asli dan beragama Islam dengan usia minimal 40 tahun. Model konstitusi Tunisia ini juga terdapat kesamaan dengan beberapa negara Arab lainnya seperti Mesir, Suriah, dan Al-jazair konstitusi negara-negara tersebut juga mencantumkan Islam sebagai agama negara dan warga negara asli sebagai persyaratan menjadi Kepala Negara. Dalam masalah sistem hukum juga terdapat persamaan dinegara tersebut. *Fiqh* Islam adalah satu-satunya sumber hukum yang mengatur masalah perkawinan, kewarisan, dan perwakafan. Namun dalam hukum lainnya, seperti hukum pidana, *fiqh* Islam hanyalah merupakan salah satu dari sekian banyak sumber hukum bagi negara tersebut. Hal ini membuka peluang masuknya sistem hukum lain, terutama dari Barat, dalam perundang-undangan negara itu.

Kemudian Ibnu Khaldun, menjelaskan bahwa tujuan negara adalah unuk mengusahakan *kemaslahatan* agama dan dunia yang bermuara pada kepentingan akhirat.⁶¹ Adapun di Indonesia, konstitusinya diundangkan pada 18 Agustus 1945. Konstitusi ini yang disebut UUD 1945, Presiden dipilih oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun sekali. Dalam UUD ini juga disebutkan bahwa negara Indonesia berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan Presiden adalah orang Indonesia asli.

⁶¹. Ibnu Khaldun dalam A. Ubaedillah, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 85.

Disamping itu, meskipun tidak menegaskan salah satu agama sebagai agama resmi negara. Konstitusi ini menjamin kebebasan pemeluk agama untuk menjalankan dan melaksanakan agamanya. Negara memberi fasilitas dan melindungi keberagaman umatnya masing-masing. Untuk itu, pemerintah membentuk sebuah departemen khusus, Departemen Agama (sekarang berganti menjadi Kementerian Agama), untuk melayani kepentingan umat beragama di Indonesia. Pada sidang *Konstituante* terdapat dua kubu yang berhadapan untuk mengajukan dasar negara yang mereka inginkan, yaitu kubu Islam yang menginginkan Islam sebagai dasar negara dan *nasionalis* sekuler yang mengusung Pancasila sebagai dasar negara. Dalam perdebatan yang terbuka dan *demokratis* ini, *Konstituante* akhirnya gagal mencapai kata sepakat, sehingga Presiden Soekarno mengeluarkan Dekret Presiden 5 Juli 1959.

Seorang Muslim hendaknya menyakini bahwa tidak ada sistem ketatanegaraan yang lebih baik selain menjadikan al-Qur'an dan as-Sunnah sebagai landasan hukum bernegara melalui sistem khalifah islamiyah.⁶² Dari contoh beberapa negara Muslim diatas, dapat dibedakan tiga konstitusi, *pertama*, negara yang tidak mengadakan pembaruan dan memberlakukan hukum *fiqh* secara apa adanya. Contoh tipe negara ini adalah Arab Saudi, *kedua*, negara yang sama sekali Islam dari dasar negaranya (sekuler) dan mengadopsi sistem hukum negara Barat dalam konstitusinya, seperti yang dilakukan Turki, *ketiga*, negara yang mencoba menggabungkan Islam dan sistem hukum lainnya seperti dari Barat dalam konstitusinya, contoh negara ini adalah Mesir, Tunisia, Indonesia, dan aljazair.

⁶². Abu Abdul Fattah li Ben Haj dan Muhammad Iqbal, *Negara Ideal Menurut Islam Kajian Teori Khilafah dalam Sistem Pemerintahan Modern*, (Jakarta: Ladang Pustaka dan Intimedia, 2001), hlm. 21.

b. Legislasi

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam surah al-An'am ayat 57⁶³



"*Sesungguhnya aku berada diatas hujjah yang nyata (al-Quran) dari Tuhanku sedang kamu mendustakannya. tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia pemberi keputusan yang paling baik*".

Akan tetapi, dalam wacana *fiqh siyasah*, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan *eksekutif (al-sulthah al-tanfidziyah)*, dan kekuasaan *yudikatif (al-sulthah al-qadha'iyah)*. Dalam konteks ini, kekuasaan *legislatif (al-sulthah al-tasyri'iyah)* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam *syariat* Islam,⁶⁴ dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

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

⁶³. Q.S. al-An'am ayat 57

⁶⁴. Subhi Mahmarshani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952), Cet. Ke-1 hlm.

3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai dasar *syariat* Islam.

Jadi, dengan kata lain, dalam *al-sulthah alltasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan didalam masyarakat Islam demi *kemaslahatan* bagian kekuasaan, dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintah Islam jauh sebelum pemikir Barat merumuskan teori tentang *trias politica*. Ketiga kekuasaan ini *tasyri'iyah legislatif*, kekuasaan *tanfidziyah* (Eksekutif), kekuasaan *qada'iyah* (*Yudikatif*) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai Kepala Negara. Nabi memberi tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidangnya meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

1) Wewenang dan tugasnya

Kekuasaan *legislatif* adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintah Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga *legislatif* ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga *eksekutif* diperintahkan oleh lembaga *yudikatif* atau peradilan. Orang-orang yang duduk dilembaga *legislatif* terdiri para mujtahid dan ahli fatwa serta para pakar dalam berbagai bidang karena menetapkan *syariat* sebenarnya adalah wewenang Allah maka wewenang dan tugas lembaga *legislatif* hanya sebatas mengalir dan memahami sumber syariat Islam, yaitu al-Qur'an dan sunnah menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga *legislatif* harus mengikuti ketentuan – ketentuan kedua sumber *syariat* Islam. Oleh karena itu, dalam

hal ini terdapat dua fungsi lembaga *legislatif*. *Pertama*, dalam hal ketentuannya sudah terdapat didalam *nash* al-Qur'an dan Sunnah, Undang-undang yang dikeluarkan oleh *alsultha al-tasyri'iyah* adalah undang-undang *ilahiyah* yang disyaratkannya dalam al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam hadits, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah yang global. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban tepat untuk mengantisipasinya.⁶⁵

Oleh karena itu, kekuasaan *legislatif* menjalankan fungsi keduanya, yaitu melakukan penalaran *kreatif (ijtihad)* terhadap permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash*. Disinilah perlunya *al-sultha al-tasyri'iyah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan diatas. Mereka melakukan *ijtihad* untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dalam menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat didalam *nash*. Disamping harus menunjukkan kepada *nash ijtihad* dan *daf al-mafasid* (mengambil *maslahah* dan menolak *kemudharatan*). *Ijtihad* mereka juga perlu dipertimbangkan, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan *aspirasi* masyarakat yang tidak memberatkan mereka.⁶⁶

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini bahwa undang-undang yang akan dikeluarkan oleh lembaga *legislatif* tidak dimasukkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi mematuhi

⁶⁵. Muhammad Iqbal, *Op., Cit*, hlm. 190

⁶⁶. *Ibid.*, hlm. 193.

perkembangan tersebut, maka badan *legislatif* berwenang meninjaunya kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru dengan perkembangan zaman dan *antisipatif* terhadap perkembangan masyarakat. Dalam lembaga *legislatif* ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk di berlakukan didalam masyarakat. Undang-undang ini pun baru bisa berlaku *efektif* apabila didaftarkan dalam lembaga negara sekretarian negara dan disebarluaskan didalam masyarakat.⁶⁷

Kewenangan lain dari lembaga *legislatif* adalah dalam bidang keuangan negara. Dalam masalah ini, lembaga *legislatif* berhak mengadakan pengawas dan mempernyatakan perbedaan negara. Sumber *devisa* dan anggaran pendapatan dan pelajaran yang dikeluarkan negara kepada Kepala Negara selaku pelaksanaan pemerintah (*al-sulthah al-tafi'iyah*). Dalam jangka waktu tertentu, lembaga *legislatif* akan meminta pertanggungjawaban dan laporan keuangan negara. Di samping itu, menurut Muhilmi, *al-sulthan al-tasyri'iyah* mempunyai kewenang dibidang politik. Dalam hal ini, lembaga *legislatif* berhak melakukan kontrol atas lembaga *eksekutif*, bertanya dan meminta penjelasan kepada *eksekutif* tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk didiskusikan dan memeriksa birokrasi.⁶⁸

⁶⁷. Mahmud Hilmi, *Nizham al-Islami*, (Kairo: Dar al-hadi, 1978), hlm. 201.

⁶⁸. *Ibid.*, hlm. 209.

2) Bentuk dan Perkembangannya dalam sejarah Islam

Bentuk dan perkembangan *al-sulthah al-tasyri'iyah* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW, otoritas yang membuat *tasyri'* (hukum) adalah Allah SWT. Allah menurunkan ayat al-Qur'an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menghadapi suatu perbuatan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu, Nabi SAW juga berperan sebagai penjelasan terhadap ayat al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum.⁶⁹

Pada masa Nabi Muhammad, sumber *al-sulthah dan tasyri'* (*kekuasaan legislatif*) adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik berupa perkataan, perbuatan, maupun pengakuannya terdapat perbuatan sahabat. Sebagai tempat bertanya umat seluruh aktifitas dan penjabaran Nabi Muhammad terdapat al-Qur'an belum lagi terkondifikasi.

Setelah *alkahula al-rasyidun* wilayah kekuasaan Islam telah meluaskan keluar *jazirah* Arab, sejalan dengan perkembangan daerah ini, permasalahan yang timbul pun semakin banyak. Untuk mengatasinya merujuk kepada al-Qur'an kalau mereka tidak menemukan jawabannya dalam al-Qur'an, maka mereka mencarinya dalam sunnah Nabi. Namun karena masih belum *terkondifikasi*, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (*al-sabiqun al-awalun*). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasehat, mengontrol dan *berpartisipasi* dalam menjalankan fungsi kekuasaan *legislatif*. Oleh karena itu, hukum dan pemeritahan pada masa ini

⁶⁹. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Dokrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 190.

tidak dapat dijelaskan secara tegas sebagaimana dalam konsep pemerintah *modern*. Secara normal, perundang-undangan atau *legislasi* dilakukan, tetapi kenyataannya dalam praktik, hal ini dilakukan juga oleh umat Islam sendiri. Terutama kalangan sahabat yang terlebih dahulu masuk Islam. Kewenangan *legislatif* belum lagi terkonsentrasi dalam sebuah lembaga, tetapi berada ditangan khalifah sendiri dibantu oleh sahabat lainnya. Pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah diantara mereka.

Pada masa Dinasti Bani Umayyah (40-131 H atau 661-670 M), Pusat pemerintahan dipindahkan dari Madinah ke Damaskus.⁷⁰ Sejalan dengan kekuasaan daerah ini, permasalahan yang timbul pun semangkin *kompleks*. Namun penafsirannya mereka meminta bantuan penasihat kerajaan dan pejabat. Sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. Suatu hal yang perlu dicatat dalam perkembangan pada masa Bani Umayyah adalah usaha yang cukup penting penyusunan ilmu *fiqh* dan *kodifikasi* perundang-undangan. Dan lebih memperlihatkan para *fiqh* Damaskus. Pada masa *al-hulaf al-syidun* legislasi hukum Islam dilakukan oleh khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabat senior. Maka pada Bani Umayyah *legislasi* hukum Islam dilakukan dengan mempertimbangkan pendapat *fuqaha'* yang sesuai dengan kepentingan politik pemerintah pada masa Bani Umayyah. Kekuasaan agama mulai dipisahkan dan dipegang oleh *ulama/fuqaha'*. Inilah awal terjadinya *sekularisasi* dalam sejarah Islam. Khalifah tidak lagi memegang kekuasaan keagamaan secara penuh, tetapi menyerahkannya kepada ahli agama. Dalam upaya *legislatif* hukum Islam, pada masa pemerintahan 'Umar bin 'Abd al-Aziz (99-101

⁷⁰. Subhi Mahmarshani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952), hlm. 61-62.

H/717-720 M), Syihab al-Din al-Zuhri (w. 124 H/746 M). diperintahkan untuk melakukan *kodifikasi* Hadits.⁷¹

Setelah kehancuran Daulah Bani Umayyah melalui revolusi Bani Abbas. Timbul pemikiran agar negara melakukan (*penyerangan*) hukum Islam dalam suatu *legislasi*. Ibn al-Muqaffa' (w. 140 H/757 M), seorang muslim Persia yang mempunyai ide ini dan juga menjabat sebagai sekretaris negara, khawatir melihat perbedaan praktik hukum yang berkembang dikalangan umat Islam ketika itu. Oleh sebab itu, ia menulis surat kepada Khalifah al-Mansyur (136-158 H/754-775 M) agar hukum Islam dan mengadakan *ijtihad* sendiri terhadap al-Qur'an dan Sunnah. Akan tetapi ide ini tidak terlaksana, karena sulitnya menyatukan perbedaan-perbedaan praktik keagamaan dikalangan masyarakat Muslim saat itu. Ibn al-Muqaffa tercatat sebagai orang yang pertama mendukung *legislasi* hukum Islam.

Barulah pada masa Khalifah Harun al-Rasyid (168-191 H/786-809 M) dilakukan usaha penyusunan dan *legislasi* hukum Islam. Memang sebelumnya khalifah al-Mansyur pernah menawarkan jabatan qadhi (Hakim Agung) kepada Abu Hanifah agar memudahkan *legislasi* hukum Islam lewat pikiran-pikirannya, namun Abu Hanifah menolak jabatan tersebut. Meskipun demikian, pemikiran dan pendapatnya banyak dirujuk dalam pemerintahan. Ia sendiri tidak setuju kalau pendapatnya dijadikan sebagai mazhab resmi negara.⁷²

Pada masa Harun al-Rasyid, murid Abu Hanifah yang bernama Abu Yusuf (113-182 H/731-798 M) diminta oleh Khalifah untuk menulis sebuah buku tuntunan tentang perpajakan menurut hukum Islam yang bisa dijadikan sebagai pegangan.

⁷¹. *Ibid.*, hlm. 63

⁷². *Ibid.*, hlm. 64.

Buku yang kemudian berjudul *al-Kharaj* ini ternyata bukan hanya berbicara tentang perpajakan, melainkan juga permasalahan hukum Islam lainnya yang sudah *terkodifikasi*. Kitab inilah yang dijadikan pegangan Khalifah al-Rasyid dalam menjalankan pemerintahan Bani Abbas. Dalam perkembangan, kitab-kitab lain dari berbagai mazhab, seperti Malikiyah, Syafi'iyah, dan Hanabilah semakin banyak ditulis, baik oleh imam-imam Mazhab itu sendiri maupun oleh murid-muridnya. Namun dalam kenyataannya, khalifah hanya mau memakai kitab yang sesuai dengan mazhab yang dianutnya. Karena itu sering terjadi pergantian khalifah yang berkuasa diikuti dengan penggantian kitab rujukan dalam *legislasi* hukum Islam dari satu mazhab kepada mazhab lain. Hal ini dikarenakan hasil *ijtihad* imam-imam mazhab tersebut tidak bersifat mutlak.

Walaupun demikian, kitab-kitab tersebut cukup membantu dalam pelaksanaan tugas *legislatif* negara. Ini pula yang menjadi rujukan bagi generasi berikutnya. Mereka bisa mencontoh *metodologi* yang dipakai oleh imam mazhab untuk melakukan *legislasi* hukum Islam. Akan tetapi keyataannya, para ulama berikutnya tidak memiliki kemampuan untuk melakukan *istinbat* sesuai dengan tantangan yang mereka hadapi. Akhirnya kitab tersebut dianggap berlaku mutlak dan baku. Kondisi ini diperburuk dengan sikap *taklid* dan *fanatic* buta pengikut mazhab terhadap imam mereka, sehingga menimbulkan kekacauan dalam masyarakat. Untuk mengatasi hal ini, sebagian ulama menutup pintu *ijtihad*. Akibatnya, *legislasi* hukum Islam pun mengalami kemunduran pula. Hal ini berlangsung sampai akhirnya daulah Bani Abbas yang dihancurkan oleh tentara Mongol pada 1252 M.⁷³

⁷³. *Ibid.*, hlm. 65.

c. Ummah

Kata “*ummah*” (diindonesia menjadi umat) adalah sebuah konsep yang telah akrab dalam masyarakat kita. Akan tetapi sering dipahami secara keliru, karena begitu dekatnya dalam kehidupan kita sehari-hari, tak jarang terabaikan dan tidak dianggap sebagai pengertian ilmiah. Padahal, W. Montgomery Watt dan Bernard Lewis, membahas konsep ini secara serius dalam karangan mereka. Dari kalangan Islam, pembahasan konsep *ummah* ini antara lain dilakukan oleh Ali Syari’ati dalam bukunya *al-Ummah wa al-Imamah* dan M. Quraish Shihab dalam bagian karya tafsir wawasan al-Qur’an.⁷⁴

Dalam *Ensiklopedia Indonesia*, istilah “umat” mengandung empat macam pengertian, yaitu: (1) bangsa, rakyat, kaum yang hidup bersatupadu atas dasar iman/sabda Tuhan, (2) penganut suatu agama atau pengikut Nabi, (3) khalayak ramai, dan (4) umum, seluruh umat manusia. Dalam terminologi Islam, istilah “*ummah*” adalah sebuah konsep yang unik dan tidak ada padanannya dalam bahasa Barat. Pada mulanya, kalangan pemikir politik dan *orientalis* Barat mencoba kata *ummah* dengan kata *nation* (bangsa) atau *nation state* (negara kebangsaan). Namun padanan ini dianggap tidak tepat dan akhirnya dipadankan pula dengan kata *community* (*komunitas*). Meskipun demikian komunitas juga tidak terlalu tepat untuk disampaikan dengan *ummah*. Menurut Abdur Rasyid Moten. Guru Besar ilmu Politik Universitas Islam Internasional Malaysia, terlalu menyederhanakan pengertian kalau kita membuat persamaan antara kata *ummah* dan *community* ini.

Ada perbedaan prinsip antara kedua ini. *Komunitas* merupakan suatu kelompok masyarakat yang mempunyai perasaan bersama dan memiliki identitas. Kesamaan budaya, kesamaan wilayah, darah, suku atau kebangsaan, atau dari gabungan semua ini.

⁷⁴. Hasan Shadili, *Pimpinan Redaksi, Ensiklopedi Indonesia*, (Jakarta: Ictiar baru van Hoeve, 1980), jilid 6.

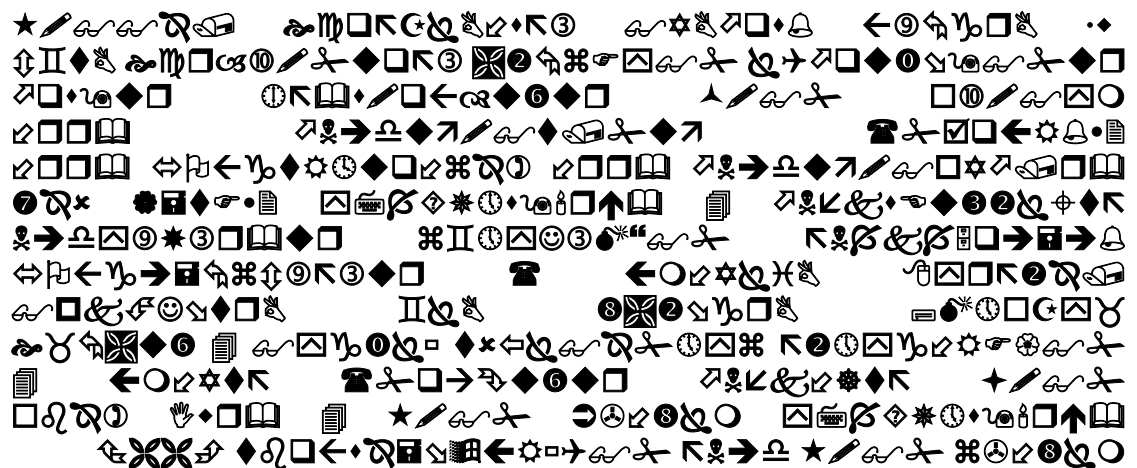
Adapun basis *ummah* tidak didasarkan pada ras, bahasa, sejarah atau gabungan itu dan tidak didasarkan pada ras, bahasa, sejarah atau gabungan itu dan tidak bergantung pada batas-batas wilayah *geografis*. *Ummah* bersifat *universal*, meliputi kaum muslim, dan disatukan oleh ikatan *ideologi* yang kuat dan *komprehensif*. *Ummah* dibutuhkan dalam rangka mengaktualisasikan kehendak-kehendak Allah dalam lingkup ruang dan waktu agar tercapai kebahagiaan hidup manusia didunia dan akhirat.

Namun sebelum lebih jauh membahas *ummah* dalam *konteks fiqh siyasah*, terlebih dahulu penulis akan paparkan bagaimana al-Qur'an berbicara tentang konsep ini. Dari gambaran al-Qur'an ini akan dapat memudahkan kita melihat konsep *ummah* dalam *konteks* politik Islam. Kata *ummah* berasal dari kata *amma-yaummu* yang berarti menuju, menumpu, dan meneladani. Dari akar kata ini lahir antara lain kata *umm* yang berarti ibu dan imam, yang bermakna pemimpin, merupakan teladan, tumpuan pandangan dan harapan bagi anggota masyarakat. Menurut Ali Syari'ati, makna *ummah* terdiri dari tiga arti, yaitu gerakan, tujuan dan ketetapan kesadaran. Dengan demikian, menurut Ali Syari'ati kata *ummah* berarti jalan yang jelas, yaitu sekelompok manusia yang bermaksud menuju jalan.

Dari ayat-ayat al-Qur'an dan Piagam Madinah diatas dapat dicatat beberapa ciri *esensi* yang menggambarkan *ummah* (Islam). *Pertama*, *ummah* memiliki kepercayaan kepada Allah dan keyakinan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai Nabi terakhir, memiliki kitab yang satu (al-Qur'an) dan bentuk pengabdian yang satu kepada Allah dan arah kiblat yang satu pula (Ka'bah). Mereka mengikuti *syariat* yang diturunkan Allah melalui Nabi Muhhad SAW, anggota *ummah* diikat oleh Islam ini yang membedakan mereka dengan kelompok-kelompok lainnya. *kedua*, Islam yang memberikan identitas pada

ummah mengajarkan semangat Universitas. al-Qur'an menjelaskan bahwa manusia seluruhnya adalah sama. Tidak ada perbedaaan antara manusia atau kelompok dengan manusia atau kelompok lainnya, kecuali ketakwaan (Q.S. Al-Hujurat, 49:13). Karenanya, Islam tidak mengakui kasta, kelas sosial atau warna kulit sebagai pembeda manusia, konsekuensinya, Universalitas Islam menolak pembatasan-pembatasan umatnya berdasarkan suku, kelompok komunitas, dan batas-batas wilayah.

Ketiga, karena umat Islam bersifat *universal*, maka secara alamiah umat Islam juga bersifat *organik*. Kesatuan *organik* ini diikat oleh semangat persaudaraan seiman, sebagaimana dalam surat al-Hujurat, 49:10. Persaudaraan dalam Islam tidak bedasarkan hubungan-hubungan *primordial* seperti kekeluargaan, darah, dan keturunan. Bahkan al-Qur'an menegaskan hubungan-hubungan tersebut. Dalam surat al-Mujadilah, 58: 22⁷⁵



“Kamu tidak akan mendapati suatu kaum yang beriman kepada Allah dan akhirat saling berkasih sayang dengan musuh Allah dan musuh Rasul-Nya, sekalipun orang-orang tersebut adalah Bapak, anak, saudara, ataupun keluarga mereka sendiri”.

Keempat, berdasarkan prinsip ketiga diatas, Islam tidak dapat mendukung ajaran *kolektivisme*, *komunisme* dan *individualisme* kaum kapitalis, Islam mengakui hak-hak milik individu dan membolehkan umatnya untuk mencari harta sebanyak-banyaknya

⁷⁵. Surat al-Mujadilah, 58: 22

dengan cara yang baik dan halal. Namun demikian, pada saat yang sama, Islam juga mengajarkan bahwa pada milik individu dan membolehkan umatnya untuk mencari harta sebanyak-banyaknya dengan cara yang baik dan halal. Namun demikian, pada saat yang sama, Islam juga mengajarkan bahwa pada milik individu tersebut terdapat hak orang lain. Karena itu, Allah mewajibkan pembayaran zakat dan infak lainnya sebagai untuk pemerataan harta agar tidak berada ditangan sekelompok ekonominya rendah saja.

Kelima, dari prinsip-prinsip diatas, maka sistem politik yang digariskan Islam tidak sama dengan pandangan-pandangan Barat seperti *nasionalisme* dan *teritorialisme* yang didasarkan pada batasan wilayah, darah, warna kulit, dan bahasa. Islam dalam politik memberikan nilai-nilai yang *universal* demi menegakkan dan merealisasikan wahyu-wahyu Allah. Basis *ideologi* politik Islam adalah *tauhid*, yang sepenuhnya mengakui hukum-hukum Allah.

Karena *ummah* dilandasi oleh semangat *universal* Islam, maka Islam tidak dapat membenarkan *nasionalisme* sempit yang menganggap tanah, wilayah ras, darah, dan hal-hal lainnya yang sangat *artifisial* sebagai pengikat diantara manusia. *Nasionalisme* seperti ini hanya akan mengarahkan manusia pada pengagungan nilai-nilai *tribalisme* dan *primordialisme* yang sesungguhnya sangat ditentang oleh Islam. Moten membuat enam perbedaan antara *nasionalisme* dan *ummah*.⁷⁶

1. *Nasionalisme* menegaskan kesetiaan pada negara, sedangkan *ummah* menegaskan kesetiaan manusia pada kemanusiaan itu sendiri;

⁷⁶. Djazuli, *Fiqh Siyarah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 211.

2. Sumber kekuasaan dan *legitimasi* dalam *nasionalisme* adalah negara dan institusi-institusinya, sedangkan sumber kekuasaan dan *legitimasi* dalam *ummah* adalah *syari'ah*;
3. *Nasionalisme* memiliki basis pada bahasa, ras dan pertimbangan-pertimbangan lainnya, sedangkan basis *ummah* diikat oleh *tauhid*, kepercayaan pada keesaan Allah;
4. *Nasionalisme* membatasi manusia berdasarkan *territorial*, sedangkan *ummah* tidak terbatas oleh wilayah-wilayah. *Ummah* bersifat *universal*;
5. *Nasionalisme* menolak kesatuan kemanusiaan, sedangkan *ummah* mendukung persaudaraan kemanusiaan yang *universal*;
6. *Nasionalisme* memisah-misahkan manusia pada bentuk negara-negara kebangsaan, sedangkan *ummah* menyatukan seluruh dunia Islam.

Di sini kelihatan bahwa Iqbal berusaha menggabungkan unsur *nasionalisme* dan *ummah*. Disatu sisi ia membenarkan adanya negara-negara Muslim yang dipisahkan oleh wilayah *geografis* dan dibedakan oleh warna kulit, ras, atau bahasa. Namun disisi lain ia menggarap negara-negara tersebut harus bersatu dalam keluarga besar Dunia Islam. Menurut Harun Nasution. Bagi Iqbal, Dunia Islam seluruhnya adalah satu keluarga besar yang terdiri dari Republik, dan Pakistan yang dicita-citakannya adalah satu diantara Republik dalam keluarga besar tersebut.

d. *Syura*’ dan Demokrasi

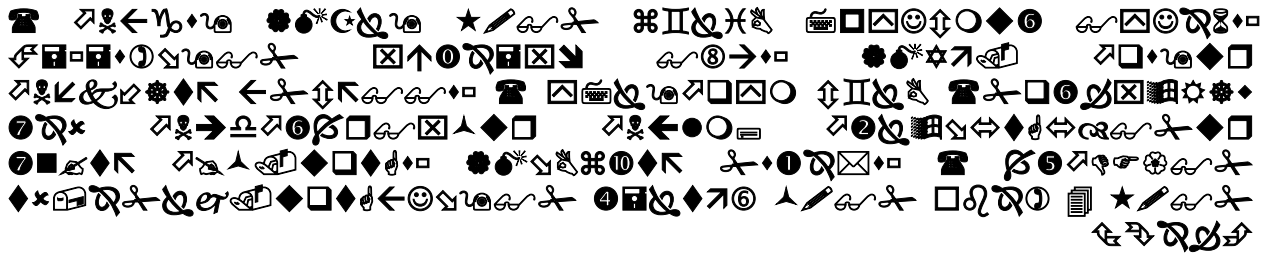
Dikalangan pakar Islam terdapat perbedaan dalam menganggapi permasalahan *syura*’ dan demokrasi. Sebagian memandang *syura*’ dan demokrasi adalah dua hal yang identik sebagian lain memandangnya sebagai dua konsep yang berlawanan sedangkan yang lain memandang bahwa keduanya mempunyai persamaan yang erat, disamping terdapat juga perbedaan-perbedaan. Bagian ini berusaha melacak perbedaan-perbedaan pendapat tersebut. Namun sebelumnya penulis merasa perlu informasi yang *valid* dari al-Qur’an tentang konsep *syura*’ serta memberi gambaran tentang demokrasi *modern*, terutama yang berkembang dinegara Barat.

Kata “*Syura*” (syura) berasal dari *sya-wa-ra* yang secara *etimologi* berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah. Sejalan dengan pengertian ini, kata *syura*’ atau dalam bahasa Indonesia menjadi “*musyawarah*” mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan. Hal ini semakna dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia. Dengan demikian, keputusan yang diambil berdasarkan *syura*’ merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan kehidupan manusia.⁷⁷

Al-Qur’an menggunakan kata *syura*’ dalam surat al-Baqarah ayat 233 yang membicarakan kesepakatan (*musyawarah*) yang harus ditempuh suami isteri kalau mereka ingin mempunyai anak, ini menunjukkan bahwa suami isteri harus memutuskan permasalahan anak (*termasuk masalah lainnya dalam rumah tangga*) dengan cara-cara

⁷⁷. Ibn Mansyur, *Lisan Al-‘Arab*, (Beirut: Dar al-Shadr, 1968), jilid. 4, hlm. 434.

musyawarah. Jangan ada pemaksaan kehendak dari satu pihak atas pihak lainnya. Adapun ayat kedua dan ketiga, yaitu surat Al-Imran ayat 159 dan asy-Syura ayat 38 berbicara lebih umum dalam konteks yang lebih luas. Dalam surat Ali-Imran, ayat 159, Allah memerintahkan kepada Nabi Muhammad SAW untuk melaksanakan musyawarah dengan para sahabat.⁷⁸



"Maka maafkanlah mereka dan mohonlah ampun kepada Allah untuk mereka serta bermusyawarahlah dalam (memutuskan) suatu urusan. Apabila kamu telah bertekad bulat (dengan keputusan tersebut) maka bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertaqwa'.

Ayat ini turun berkenaan dengan peristiwa perang Uhud yang membawa kekalahan umat Islam. Nabi Muhammad SAW sendiri mengalami luka-luka dalam perang tersebut. Ayat ini mengajarkan kepada Nabi Muhammad SAW dan tentunya kepada seluruh umat, agar musyawarah dalam memutuskan sesuatu yang menyangkut kepentingan umat Islam. Adapun dalam surat asy-Syura, 42: 38 Allah menggambarkan sifat orang mukmin yang salah satunya adalah mementingkan musyawarah dalam setiap persoalan yang mereka hadapi (*wa amruhum syura baynahum*).

Ayat yang berbicara tentang musyawarah sangat sedikit dan itu pun hanya bersifat sangat umum dan global. Al-Qur'an memang tidak membicarakan masalah ini lebih jauh dan detail. Kalau dilihat secara mendalam, hikmahnya tentu sangat besar sekali. Al-Qur'an

⁷⁸. Dalam surat Ali-Imran, ayat 159

hanya memberikan seperangkat nilai yang bersifat *universal* yang harus diikuti umat Islam. Sementara masalah cara, sistem, bentuk dan hal-hal lainnya yang bersifat teknis diserahkan sepenuhnya kepada manusia sesuai kebutuhan mereka dan tantangan yang mereka hadapi, jadi al-Qur'an menganut prinsip bahwa untuk masalah-masalah yang bisa berkembang sesuai kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan politik umat Islam, maka al-Qur'an hanya menetapkan garis-garis besarnya saja. Seandainya masalah musyawarah ini dijelaskan al-Qur'an secara terperinci, besar kemungkinan umat Islam akan mengalami kesulitan ketika berhadapan dengan realitas sosial yang berkembang. Umat Islam terpaku pada ayat Al-Qur'an saja tanpa berani melakukan *improvisasi*.⁷⁹

Dari uraian diatas, jelaslah bahwa demokrasi tidak dapat diidentikkan dengan *syura'*. Demokrasi hanya mengandalkan pemikiran dan nalar manusia, tanpa mempertimbangkan nilai-nilai moral dan agama. Praktiknya pun sangat tergantung pada budaya masyarakat. Karena diterapkan diatas nilai-nilai sekuler peradaban Barat, tentu demokrasi Barat belum tentu sesuai dengan masyarakat Muslim. Quraish Shihab membuat tiga perbedaan mendasar antara *syura'* dan demokrasi. *Pertama*, *syura'* tidak memutlakkan pengambilan keputusan hanya berdasarkan suara mayoritas, anggota *syura'* yang berasal dari berbagai kalangan ahli dengan *kualifikasi* sifat-sifat yang terpuji, dengan musyawarah yang *intensif*, mungkin saja menerima pendapat *minoritas* kalau lebih *argumentatif* dan lebih baik dari pendapat mayoritas. *Kedua*, perjanjian atau kontrak sosial antara pemimpin dan rakyat dalam *syura'* mengacu kepada "*perjanjian Ilahi*", sehingga terhindar dari praktik-praktik *eksploitasi* manusia atas manusia lainnya, sementara demokrasi tidak mempunyai landasan *Ilahiah*. *Ketiga*, karena tidak punya landasan *Ilahiah*, demokrasi *modern* dapat memutuskan

⁷⁹. Djazuli, Fiqh Siyasah, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 216-217.

persoalan apa saja, sedangkan *syura* ' sudah tegas memberi batasan-batasan apa yang bisa dimusyawarahkan dan apa yang tidak. Kalau umat Islam mau menerapkan demokrasi, maka hal yang perlu dilakukan terlebih dahulu adalah membuang karat-karat noda *sekularisme* dan *indualisme* yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan dan *moralitas* agama.⁸⁰

Dari uraian ini dapatlah dijawab pertanyaan diatas bahwa demokrasi dan *syura* ' bukanlah dua hal yang *identik*, tapi bukan pula harus dipertentangkan. Demokrasi dapat menjadi bagian dari sistem politik umat Islam apabila orientasi dan sistem nilainya diberi muatan nilai-nilai agama dan *moralitas*.

⁸⁰. Djazuli, Fiqh Siyasah, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 220-221.