

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia merupakan lembaga tinggi negara yang kewenangannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan lembaga negara tersebut untuk mewakili aspirasi daerah masing-masing. Salah satu perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 pada 10 November 2001 (perubahan ketiga) adalah dibentuknya badan baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dalam ketentuan lama (sebelum UUD 1945 diubah) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang¹³. Karena dirasa penting untuk melembagakan perwakilan daerah yang dapat menyerap aspirasi masyarakat sebagai representasi dari tiap daerah.

Hal tersebut sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas dan meningkatkan semangat partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, dan untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu, keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah dengan membawa permasalahan/isu yang ada di daerah menjadi suatu permasalahan/isu nasional. Dengan demikian, terdapat dua

¹³Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*(Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014), h. 225

representasi di parlemen Indonesia, yaitu mewakili penduduk dengan representasi partai politik yaitu DPR, dan mewakili daerah yaitu DPD.

Lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah ini secara khusus diatur lebih lanjut dalam dalam Bab VII-A tentang Dewan Perwakilan Daerah dan terdiri atas dua pasal (Pasal 22C dan Pasal 22D). Dalam pasal 22C antara lain dikatakan:

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah terpilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
- 2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- 4) Susunan dan peran Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.¹⁴

B. Fungsi, Tugas dan Kewenangan DPD

Kewenangan DPR dan DPD RI sebagai lembaga perwakilan dalam bingkai bikameralisme Indonesia dapat terlihat melalui pasal yang mengatur tentang fungsi DPR dan DPD dalam undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan penjabaran dalam pada taraf undang-undang.

Fungsi lembaga perwakilan antara lain Fungsi legislasi (fungsi dalam membentuk suatu undang-undang), Fungsi pengawasan (fungsi pengawasan kekuasaan presiden), Penganggaran (fungsi penyusunan APBN), dan fungsi Nominasi (fungsi pengangkatan/pelantikan pejabat/pemimpin Negara). Selain keempat aspek tersebut

¹⁴Sekjen DPD RI, *Sekilas Mengenal dan Memahami Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*(Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), h. 15.

ditambahkan pula aspek mekanisme pengambilan keputusan, pada kelima aspek tersebut berdasarkan pasal pasal UUD 1945 beserta undang-undang No.17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD kensenjangan kewenangan antar kedua kamar parlemen dalam bikameraisme indonesia ini dapat terlihat berikut;

1. Fungsi perundang-undangan(legislasi)

Tugas dan wewenang:

- a. Dapat mengajukan RUU ke pada DPR
- b. Ikut membahas RUU

Bidang terkait:

- a. Otonomi daerah
- b. Hubungan pusat dan daerah
- c. Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah

2. Fungsi pertimbangan (konsultasi)

Tugas dan wewenang :

- a. Memberikan pertimbangan kepada DPR ikhwal RUU tertentu
- b. Memberikan pertimbangan kepada DPR ikhwal pemilihan BPK

Bidang terkait :

- a. RUU APBN
- b. RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama
- c. Pemilihan anggota BPK

3. Fungsi pengawasan (kontrol)

Tugas dan wewenang :

- a. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
- b. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK Bidang terkait:
 - a. Otonomi daerah
 - b. Hubungan pusat dan daerah
 - c. Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah
 - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
 - e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah
 - f. Pelaksanaan APBN
 - g. Pajak
 - h. Pendidikan
 - i. Agama
4. Fungsi anggaran

Sebagai fungsi khusus yang merangkum ketiga fungsi diatas terkait masalah keuangan dan anggaran Tugas dan wewenang :

- a. Dapat mengajukan RUU tentang pertimbangan keuangan pusat dan daerah (legislasi)
- b. Memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN (konsultasi)
- c. Perimbangan keuangan pusat dan daerah

Bidang terkait :

- a. RUU APBN dan pelaksanaan APBN ¹⁵

Apabila melihat kewenangan yang dimiliki oleh DPD berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya tidak terlihat adanya kewenangan tersendiri yang dimiliki

¹⁵Tamsil linrung. (2019).Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya. Jakarta:Bibliosmia Karya Indonesia.

oleh DPD. Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa :

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- 3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan

Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

C. Siyasah Dusturiyah

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga dengan *al-sultah al-tasyriyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan di berlakukan bagi umat islam. Hal ini di tegaskan sendiri oleh Allah dalam surat al-an'am 6;57 (*in al-hukm ilah lillah*).

Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tasyriyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau 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 di laksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan, unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan di berlakukan dalam masyarakat islam.
2. Masyarakat islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

jadi, dengan kata lain, dalam *al-sulthaha al-tasyriyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan di berlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam sesuai dengan semangat ajaran islam¹⁶.

¹⁶Muhammad Iqbal. Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Dokrin Politik Islam. Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama.2007

Siyasah dusturiah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut¹⁷.

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. Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat¹⁸. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiah biasanya di batasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang di tuntut hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu kepada konstitusi masing-masing setiap Negara yang tercermin dalam nilai-nilai islam dan hukum syariat yang telah di jelaskan dalam Al-quran dan sunnah Nabi.

1. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiah

Fiqh siyasah dusturiah mencakup bidang kehidupan yang luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah

¹⁷Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008) h.21

¹⁸ Jubair Situmorang. *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiah)*. Bandung: CV Pustaka Setia. h 23

dusturiah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok *pertama*, dali-dalil kulliy, baik ayat-ayat alquran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran islam di dalam mengatur masyarakat. karena dalil-dalil kully tersebut menjadi undur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. *kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak keseluruhannya¹⁹.

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

Apabila bila dipahami penggunaan kata dustur sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" didalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata dustur. Sedangkan istilah penggunaan istilah Fiqh

¹⁹ Prof. H. A. Djazuli, Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah', Jakarta, Kencana, 2004,h.24

Dusturiyah, merupakan nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena didalam dustur itu tercantum sekumpulan perinsip pengaturan kekuasaan dalam pemerintahan suatu Negara sebagai dustur dalam suatu Negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

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

- a. Tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara unttuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode *Qiyas* suatu hukum yang ada *nash-nya*, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh

lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen).

- b. Tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.
- c. Tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *wilayah al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, *wilayah al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan *wilayah al-mazhalim*

(lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).²⁰

2. Objek Kajian Fiqh Siyasah Dusturiyah

Hal yang amat penting dalam kaitannya dengan siyasah dusturiyah adalah pembuatan undang-undang dan lahirkan kebijakan penguasa yang berisi berbagai aturan untuk kehidupan masyarakat dalam bernegara. Masyarakat sebagai objek sekaligus subjek pelaksanaan kehidupan bernegara dan pemerintahan. Kehidupan politik di artikan sebagai strategi yang dilakukan guna mempersamakan persepsi masyarakat tentang perlunya pembentukan undang-undang dan pengangkatan atau pemilihan pemimpin negara. Nilai-nilai yang di usung berakar dari cita-cita suatu negara dalam menegakkan demokratisasi politik. Sebagaimana dilakukannya Pemilihan Umum di tingkat daerah, wilayah maupun tingkat nasional. Tujuan utama pelaksanaan pesta demokrasi adalah tercapainya lima tujuan syariat Islam.²¹

Hukum yang di bangun dalam kehidupan ketatanegaraan dalam Islam atau dalam siyasah adalah mengatur kepentingan negara dan mengorganisasikan urusan umat yang sejalan dengan jiwa hukum Islam, dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal (*kulli*) untuk merealisasikan tujuannya yang bersifat kemasyarakatan. Siyasah

²⁰ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi*, h.15

dusturiyah mempelajari hubungan antara pemimpin pada satu pihak dan rakyat pada pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat. Pembahasan utama dari siyasah dusturiyah meliputi hal-hal di bawah ini:

- a. Kajian tentang konsep *imamah*, *khilafah*, *imarah*, *mamlakah*, berikut hak dan kewajibannya.
- b. Kajian tentang rakyat, kedudukan, hak, dan kewajibannya
- c. Kajian tentang *bai'ah* dari zaman ke zaman
- d. Kajian tentang *Waliyul Ahdi*
- e. Kajian tentang perwakilan atau wakalah
- f. Kajian tentang *ahl al-halli wa al-aqd*
- g. Kajian tentang *wuzarah*, sistem pemerintahan presidential dan parlementer
- h. Kajian tentang pemilihan umum.

Kajian-kajian siyasah dusturiyah di atas mengacu pada *dali kully* yang terdapat dalam Al-Quran dan As-Sunnah serta *maqasid syariah* yang menjadi ide dasar pengetahuan mengenai peraturan kehidupan kemasyarakatan kaitannya dengan pemerintahan. Semangat ajaran Islam yang tertuang dalam dalil kully di jadikan standar utama dan pijakan prinsip dalam pengaturan dan pengendalian kehidupan rakyat hubungannya dengan pemimpin dan pemerintahan, dengan tetap mengacu pada lima tujuan syariat Islam.

Guna melengkapi rujukan fundamental kaitannya dengan kajian siyasah dusturiyah upaya kajiannya di lengkapi dengan mempertimbangkan berbagai teori pemerintahan dan kehidupan kenegaraan, yang terus menerus berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi, di

antaranya menjadikan fatwal ulama dan ijihad-ijthatnya sebagai bagian dari sumber rujukan.

Dalam siyasah dusturiyah, dikaji secara mendalam hal-hal yang berhubungan dengan perwakilan rakyat, hubungan orang muslim dengan non muslim dalam suatu pemerintahan dan negara, partai politik, pemilihan umum, dan sistem pemerintahan yang di anut suatu negara tertentu. Bidang yang berkaitan dengan hal ini disebut dengan siyasah tasri'iyah. Persoalan kepemimpinan dalam suatu negara berkaitan pula dengan adanya janji kepala negara dan pemerintahan, dan janji-janji pemimpin pada umumnya yang di ikrarkan secara sakral, sebagaimana dikatakan sebagai bai'ah. Sedangkan sistem pemerintahan dan kabinet serta *waliyul ahdi* disebut sebagai *siyasah tanfidiyah*.

Sistem ketatanegaraan selalu berkaitan dengan berbagai perundangan atau hukum tatanegara yang tidak terlepas dari peradilan dan sistem yang dianutnya. Dalam siyasah dusturiyah di kenal dengan *siyasah qadla'iyah*. *Siyasah idariyah* adalah kajian siyasah dusturiyah yang berhubungan dengan sistem administrasi pemerintahan dan administrasi negara termasuk dalamnya masalah kepegawaian.²² Siyasah dusturiyah bagian dari siyasah syar'iyah, artinya politik ketatanegaraan yang berbasis pada ajaran-ajaran Allah dan ajaran Rasulullah SAW.

Dengan tujuan utama untuk mencapai kemaslahatan. Dalam siyasah dusturiyah, ide dasar berpolitik berpedoman pada prinsip-prinsip

²² D.Djazuli, Fiqih Siyasah, h. 21.

hukum Islam, yang secara operasional dapat terus berkembang dan mengalami perubahan sepanjang tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang berlaku. Disamping itu, untuk mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (*pemerinta, ulil amri atau wulatul amr*).

Oleh karena itu, bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan politik yang di buat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Wajib ditaati oleh masyarakat selama produk itu secara substansial tidak bertentangan dengan jiwa syariat. Siyasah dusturiyah memahami seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang di buat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan roh syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan umat²³.

Siyasah disturiyah secara umum mempelajari asal usul negara dalam sejarah Islam, sejarah perkembangannya, organisasi, fungsi, peranannya dalam kehidupan umat, dan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang di buat oleh penguasa. Juga, mempelajari konsep dan teori yang pro dan kontra mengenai politik, negara, dan pemerintahan menurut Islam yang memerlukan pelacakan terhadap fakta, peristiwa, dan fenomena-fenomena histori dari sudut dan segi, dan dasar-dasar ajaran syariat yang memengaruhinya di sertai dengan apresiasi dan analisis mendalam.

²³ Suyuthi Pulungan, *fiqh siyasah*, h.26.

Kajian siyasah dusturiyah fokusnya lebih pada hubungan pemimpin dengan rakyat di negara dan pemerintahan tertentu. Oleh karena itu, siyasah dusturiyah dapat di artikan dengan istilah politik ketatanegaraan dan pemerintahan dalam Islam.

a. Pengertian *Ahlu halli wal Aqdi*

Secara harfiah *Ahlu ahalli wal Aqdi* ialah “orang-orang yang dapat melepas dan mengikat”. Disebut “mengikat” karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlu al-halli* dan disebut “melepas” karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut para ahli fiqih *siyasah* merumuskan pengertian *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat²⁴.

Imam Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *alikhtiyar* karena merekalah yang berhak memilih khalifah²⁵. Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ahl alsyawkah*. An Nawawi dalam *Al-Minhaj Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah para ulama”, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha

²⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h.138.

²⁵ Al Mawardi, *Al-Ahkam Al-Shulhaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.),h 5.

mewujudkan kemaslahatan rakyat²⁶. Abu A'la al-Maududi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga penegah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatif.²⁷

Muhammad Abduh menyamakan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ulil amri*. Rasyid Ridha juga berpendapat *ulil amri* adalah *Ahlu al-halli wal Aqdi* karena mereka mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagan, para pemimpin partai dan para tokoh wartawan. Sedangkan menurut para ahli fiqih siyasah, *Ahlu alhalli wal Aqdi* adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.

Adanya perbedaan istilah dikalangan para ulama dikarenakan melihat tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* yakni memilih khalifah, menetapkan undang-undang, melakukan musyawarah, melakukan *controlling* terhadap kinerja khalifah di dalam menjalankan roda kepemimpinanya.

Pada masa *al-khulafa' al-Rasyidin*, khususnya pada masa pemerintahan Umar bin Khattab lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* lebih dikenal dengan sebutan *ahl al syura*. Istilah ini mengacu kepada

²⁶ Muhammad Al Razi Fakh al Din Bin Dhiya al Din Umar, *Tafsir Fakhr Razi*, (Lahore: Islamic Publication, 1997), h.70.

²⁷ Abu A'la Maududi, Sayyid, *The Islamic Law and Constitutio*, (Lahore: Islamic Publication, 1997),h 257

pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam sahabat senior yang ditunjuk "Umar bin Khattab untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah ia wafat. Memang pada masa ini *ahl al syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* belum lagi terlembaga dan berdiri sendiri. Namun dalam pelaksanaannya, para sahabat senior telah menjalankan peranannya sebagai "wakil rakyat" dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan. Dari uraian tersebut diatas, tampak beberapa hal terkait *Ahlu alhalli wal Aqdi* sebagaimana berikut :²⁸

1. *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-bai'at Imam
2. *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat
3. *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang membuat undangundang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur'an dan Hadits
4. Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya
5. *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengawasi jalanya pemerintahan.

²⁸ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalm Ramburambu Syariah*,h.77.

Kewenangan pada nomor 1 dan 2 mirip dengan kewenangan MPR, dan wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang DPR dan DPD, dan wewenang nomor 4 adalah DPA di Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

b. Tujuan Pembentukan Lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi*

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* terbentuk pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umayyah II di Spanyol, Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis *al-syura* yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis *al-syura* ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara.

Pembentukan lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyak permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli fiqih siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis *al-syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* ini, yaitu:²⁹

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang

²⁹ Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1995) Jilid 4, h.1063

masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang.

2. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah disuatu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis
3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas
4. Kewajiban amar ma'ruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila terdapat lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat
5. Kewajiban taat kepada *ulil amr* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah. Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana di dalam surah *al-Syura* 42:38 dan *Ali-Imran*, 3:159.³⁰

3. Prinsip-Prinsip Fiqh Siyasah Dusturiyah

Tujuan utama kekuasaan dan kepemimpinan dalam pemerintahan dan negara adalah menjaga sistem ketertiban agar masyarakat dapat menjalankan kehidupannya dengan wajar. Pemerintahan pada hakikatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak dibentuk untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakatnya menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakatnya

³⁰ 64 Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h.143.

mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tercapainya tujuan bersama.

Oleh karena itu, secara umum tugas pokok pemerintah atau penguasa negara adalah menjamin diterapkannya perlakuan adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apa pun yang melatar belakangi keberadaan mereka melakukan pekerjaan umum, dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintahan, atau yang lebih baik jika pemerintah melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, serta kebijakan lain dan menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat administrasi negara dalam membuat kebijakan, ada asas-asas yang harus dipegang, yaitu:

c. Asas Legalitas

Setiap tindakan administrasi negara harus ada dasar hukumnya, terlebih untuk negara hukum, sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah³¹.

d. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika, yang merupakan norma tidak tertulis

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian yang pokok bagi pelaksanaan

³¹ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan*, h. 29

hukum tata pemerintahan atau administrasi negara, dan merupakan bagian yang penting bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Dengan demikian, yang dimaksud asas merupakan permulaan suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berpikir, berpendapat, dan sebagainya. Pemerintahan yang baik dalam menyelenggarakan kekuasaan negara harus berdasarkan:

- 1) Ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan.
- 2) Perencanaan dan pembangunan.
- 3) Pertanggungjawaban, baik oleh pejabat dalam arti luas maupun oleh pemerintah.
- 4) Pengabdian pada kepentingan masyarakat.
- 5) Pengendalian yang meliputi kegiatan pengawasan, pemeriksaan, penelitian, dan penganalisaan.
- 6) Keadilan tata usaha atau administrasi negara.
- 7) Kemakmuran rakyat.

Di Indonesia, asas-asas tersebut hendaknya digunakan oleh para aparatur penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menentukan perumusan kebijakan publik pada umumnya serta pengambilan keputusan pada khususnya. Al-Qur'an menetapkan bahwa ketaatan tidak boleh tidak hanya kepada Allah dan wajib mengikuti undang-undang-Nya.

Ketaatan kepada Allah merupakan ketaatan pokok, kemudian ketaatan kepada Rasul-Nya dan akhirnya ketaatan kepada *Ulil Amri* di antara orang-orang yang beriman, selama *ulil amri* tidak

memerintahkannya kepada Allah.
Diterangkan dalam Q.S An-Nisa (4): 59:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللهَ واطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِي الْاَمْرِ مِنْكُمْ فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ
بِاللهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasulnya, dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah Al-Quran dan rasul sunnahnya, jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (surah Annisa ayat 59)

1. Prinsip Tauhidullah

Sistem ketatanegaraan dalam Islam memiliki korelasi dengan akidah yang melandasinya, sehingga memiliki kaitan dengan doktrin-doktrin lainnya, seperti doktrin moral, ekonomi dan sosial, yang sama-sama bersumber dari akidah.

Asas keimanan Islam tentang ketatanegaraan terdiri dari empat hal, yaitu:

- a. Allah Sebagai Pencipta alam dan manusia.
- b. Allah satu-satunya otoritas yang memiliki hak apa saja untuk mengurus dan memperlakukan makhluk-Nya.
- c. Allah menjadikan manusia sebagai khalifah untuk memakmurkan alam.
- d. Manusia merupakan makhluk mulia di sisi Allah SWT.

1) Asas Persamaan (*Mubda Al-Musawah*)

Menurut Fuad Abd Al-Mun'im Ahmad yang dikutip oleh Jubair Situmorang menyatakan bahwa Asas persamaan memiliki arti bahwa

setiap individu memiliki derajat yang sama sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa, dan status sosial. Semua orang memiliki kesamaan dalam hal menuntut dan dituntut, yaitu menuntut hak dan melaksanakan kewajiban.

Menurut Hilmi yang dikutip oleh Jubair Situmorang menyatakan bahwa dalam asas persamaan ini salah satunya adalah persamaan Hak Atas Kekayaan Negara. Persamaan hak atas kekayaan negara adalah setiap individu memiliki hak yang sama untuk mengakses sumber-sumber kekayaan negara. Tidak ada atribut apapun yang dapat menghalangi individu untuk menikmati sumber-sumber kekayaan.

Menurut Muhammad Baqir Ash-Shadr yang dikutip oleh Jubair Situmorang menyatakan bahwa Asas persamaan hak atas kekayaan negara merupakan justifikasi bagi negara dalam mengaplikasikan jaminan sosial. Berdasarkan asas ini, negara secara langsung bertanggung jawab atas penghidupan masyarakat yang membutuhkan dan tidak memiliki kemampuan untuk mengakses sumber-sumber kekayaan secara sempurna.

Kewajiban langsung ini tidak hanya mewajibkan negara untuk memberikan jaminan sosial dalam batas-batas kebutuhan pokok, tetapi mewajibkan negara untuk menjamin kehidupan individu agar sesuai dengan standard hidup layak masyarakat secara umum. Dalam hal ini, jaminan yang diberikan adalah jaminan pemeliharaan, yaitu pemberian bantuan dan

sarana kehidupan agar dirinya dapat hidup sesuai dengan standar layak kehidupan masyarakat.

Berdasarkan asas persamaan hak atas kekayaan negara, negara wajib memenuhi kebutuhan pokok individu, seperti makan, tempat tinggal, dan pakaian, yang pemenuhannya baik kualitas maupun kuantitasnya harus disesuaikan dengan standar masyarakat. Selain itu, berdasarkan asas ini, negara berkewajiban memenuhi seluruh kebutuhan individu diluar kebutuhan pokoknya, yaitu segala kebutuhan yang pemenuhannya membuat kehidupan mereka berada dalam standar layak masyarakat secara umum.

Menurut Muhammad Baqir Ash-Shadr yang merupakan dalil tentang jaminan sosial yang berbasis pada hak masyarakat atas sumber-sumber kekayaan. Teks dalil tersebut mewajibkan kepada negara agar memelihara setiap individu yang membutuhkan jaminan kehidupan dengan cara menyediakan berbagai kebutuhan mereka, baik pangan, sandang, papan, yang memenuhi standar kelayakan.

Terkait dengan asas perasamaan hak atas kekayaan negara, terdapat salah satu firman Allah dalam Al-Qur'an:

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ أَسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَاوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Artinya: "Dialah (Allah) yang menciptakan segala apa yang ada di bumi untukmu...." (QS.Al-Baqarah 2:29)

2. Prinsip Musyawarah

Prinsip musyawarah bagi para pemimpin negara dan para penguasa juga masyarakat adalah

tolak ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengkalim kebenaran sendiri. Dalam Al-Qur'an surat Asy-Syura 42:38 Allah SWT berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya: *Dan bagi orang-orang yang menerima seruan tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.*

3. Prinsip Tertib Administrasi Ekonomi

Kegiatan ekonomi sebagai salah satu bentuk dari hubungan antar sesama manusia, bukan merupakan bagian dari akidah, akhlak, dan ibadah melainkan bagian integral dari muamalah. Walaupun demikian, masalah ekonomi tidak lepas dari aspek akidah, akhlak, ibadah, sebab menurut pandangan Islam perilaku ekonomi harus selalu diwarnai oleh nilai akidah, akhlak, ibadah yang kebijakannya berkaitan dengan siyasah maliyah.

Ekonomi menurut Islam merupakan sekumpulan dasar umum ekonomi yang disimpulkan dari al-quran dan as-sunnah, dan merupakan bangunan yang didirikan di atas landasan-landasan tersebut sesuai dengan situasi dan kondisi.

Sehubungan dengan hal tersebut, al-quran dan as-sunnah sebagai sumber hukum Islam memegang peranan penting dalam memberikan dasar-dasar pada sistem perekonomian menurut Islam.

Prinsip-prinsip utama yang diketengahkan oleh Islam berkenaan dengan sistem ekonomi yang kaitannya dengan hajat manusia terhadap ekonomi, ciri-ciri ekonomi Islam, dan kebebasan ekonomi menurut Islam. Selain hal tersebut, Islam dengan al-quran dan as-sunnahnya juga menyinggung persoalan-persoalan yang berkaitan dengan faktor produksi, kerja menurut Islam, hak milik menurut Islam, dan pendayagunaan harta.

Kebijakan politik ekonomi diharapkan mengarahkan masyarakat pada kemashalatan umum, sehingga harta kekayaan yang dimiliki oleh negara akan dirasakan faedahnya oleh kehidupan bangsa.

4. Keseimbangan Sosial

Menurut Ija Suntana yang dikutip oleh Jubair Situmorang menyatakan bahwa Pengertian keseimbangan sosial yang dimaksud adalah keseimbangan standar hidup antara individu dalam kehidupan kehidupan bermasyarakat, artinya kekayaan harus berputar di antara individu sehingga setiap orang mampu hidup layak pada umumnya,

meskipun terdapat perbedaan tingkatan (statifikasi) yang beragam, tetapi tidak mencolok. Islam menjadikan keseimbangan sosial, yakni keseimbangan standar hidup, sebagai sasaran dan tujuan yang harus diperjuangkan oleh negara dengan sebaik-baiknya, dalam batas-batas kemampuannya. Negara harus berjuang mencapai dan mengimplementasikan keseimbangan sosial ini dengan berbagai cara dan kebijakan dalam batas-batas kewenangannya.

Negara berkewajiban memelihara kepentingan rakyat dan menciptakan kemakmuran masyarakat. Teori ini dikembangkan oleh Abu Yusuf. Pandangan Abu Yusuf tentang asas bernegara, memiliki tiga konsep dasar, pertama, penyelenggaraan pemerintah yang efektif. Kedua, pemeliharaan hak rakyat. Ketiga, pengelolaan keuangan publik. Abu Yusuf menyebutkan bahwa tugas utama para penyelenggara pemerintahan terutama terkait dengan masalah sumber daya alam dan kekayaan negara adalah mewujudkan serta menjamin kesejahteraan rakyat. Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan rakyat dan mengembangkan berbagai kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan umum.

5. Asas Tanggung Jawab Negara

Menurut Ash-Shadr yang dikutip oleh Jubair Situmorang menyatakan bahwa hukum Islam menugaskan negara menjamin kebutuhan seluruh Individu. Teori ini terdiri atas tiga konsep. Pertama, konsep jaminan sosial. Kedua, konsep keseimbangan sosial. Ketiga, konsep intervensi Negara.

