

BAB II KAJIAN TEORI

A. Konsep Teori Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan diatur didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam penjelasan tentang pengertian menurut para ahli sangatlah beragam. Seperti Menurut Attamimi, yang menguji pendapat Burkhardt Kreams yang menyebutkan "*Gesetzgebungswissenschaft*" yang diterjemahkan dengan "*Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*", dan mengandung dua cabang atau sisi. Cabang atau sisi yang berorientasi menjelaskan dan menjernihkan pemahaman (*erklarungsorientiert*) dan yang bersifat kognitif, disebutnya *Gesetzgebungstheorie*, diterjemahkan dengan: Teori Perundang- undangan"; dan cabang atau sisi yang berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan (*handlungsorientiert*) dan bersifat normatif, disebutnya "*Gesetzgebungslehre*" yang diterjemahkannya dengan "*Ilmu Perundang-undangan*".¹

Di negara-negara Anglo Saxon yang berdasar *common law* atau *judge made law* ilmu pengetahuan perundang-undangan tidak banyak berkembang yang berkembang hanyalah sebagian dari ilmu tersebut, yaitu Teknik Perundang-undangan (*Legislatif Drafting*). Istilah *legislative drafting* kadang-kadang juga disebut "*legal drafting*",² juga mulai dipergunakan di negara kita, yang

¹ A.Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang- undangan (Gesetzgebungslehre) dan Teori Perundang- Undangan (Gesetzgebungstheorie)* Serta Pengajarnya di fakultas Hukum" Kata Pengantar " dalam Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 7

² Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, h. 172.

biasanya dikaitkan dengan ketrampilan dalam perancangan Undang-undang yaitu dalam rangka mempersiapkan pembentukan peraturan terutama sekali undang-undang yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Apabila kita membicarakan Ilmu Perundang-undangan, maka kita membahas pula proses pembentukan/perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara, dan sekaligus seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan negara baik di Pusat maupun di Daerah.

Baik dalam naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara Indonesia dikenal berbagai istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan, peraturan perundang-undangan, dan peraturan negara. Dalam bahasa Belanda dikenal istilah *wet, wetgeving, wettelijke regels* atau *wettelijk regeling* (en).³

Pengertian *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*. Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara mungkin merupakan terjemahan dari istilah "*staats regeling*" (staat-negara, regeling-peraturan). Istilah "*perundangan*" (termasuk pula dalam istilah "*peraturan perundangan*"), berasal dari istilah "*undang*", bukan berasal dari kata "*undang-undang*". Kata "*undang*" tidak mempunyai konotasi dengan pengertian "*wet*" atau "*undang-undang*", karena istilah "*undang*" mempunyai arti tersendiri.

Menurut Attamimi, istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah "*wettelijke regels*" atau "*wettelijke regeling*".

³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, h.15., *Op., Cit*

Walaupun demikian istilah tersebut mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah "*Perundang-undangan*" dan dalam konteks lain digunakan istilah "*peraturan perundang-undangan*". Penggunaan istilah "*peraturan perundang-undangan*" lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih tepat dipakai istilah *perundang-undangan* saja, Teori *Perundang-undangan*, Dasar-dasar *Perundang-undangan*, dan sebagainya.⁴

Perbedaan penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk di dalamnya untuk menjelaskan beragam bentuk dan jenis *perundang-undangan*. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan/hierarki dari *perundang-undangan*, dan juga untuk menge tahu proses pembentukannya.⁵

Istilah "*perundang-undangan*" dan "*peraturan perundang-undangan*" berasal dari kata "*undang-undang*", yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Dalam literatur Belanda dikenal istilah "*wet*" yang mempunyai dua macam arti yaitu "*wet in formele zin*" dan "*wet in materiele zin*" yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya."

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu undang-undang yang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal

⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*" Bandung: Mandar Maju (1998) h.17.

⁵ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Rineka Cipta Bandung, 1997, h.4-6.

yang sama sekali terpisah.⁶ Sementara, menurut Attamimi,⁷ perbedaan kedua pemahaman tersebut bersumber pada jawaban terhadap pertanyaan pokok, apakah sebenarnya tugas pembentuk wet (*de wetgever*). Ada dua pendapat mengenai pengertian pembentukan wet.

Pertama, pembentukan wet adalah pelaksanaan suatu tugas tertentu. Kedua, pembentukan wet adalah permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat bagi terbentuknya wet. Dalam pandangan pendapat yang pertama, yang menganut pemahaman tentang wet yang materiil menganggap, bahwa kepada pembentuk wet dibebankan tugas tertentu, sehingga pengertian tentang apa yang dimaksud dengan wet ialah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu, dan karena itu, diperlukan prosedur pembentukan yang tertentu pula (*het materiele wetsbegrip*).

Sedangkan menurut pendapat kedua, pembentukan wet merupakan permulaan semata-mata dari suatu prosedur formal, tidak peduli materi yang terkandung di dalam wet tersebut. Pendapat ini disebut pemahaman tentang wet yang formal (*het formele wetsbegrip*). Kreams membagi ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) kedalam tiga bagian:

1. Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)⁸

Proses perundang-undangan meliputi berbagai tingkat penyelesaian, seperti tingkatan persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pepaduan kembali produk yang sudah jadi. Namun dari berbagai tingkatan proses

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 34-35.

⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, UI, 1990, h. 197-198.

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, UI, 1990, Hlm. 197-198.

perundang-undangan yang perlu dihayati dengan baik oleh seorang ahli perancangan perundang-undangan ialah tingkat persiapan dan tingkat penetapannya. Dalam tingkatan persiapan yang biasanya masih dalam taraf gagasan dan taraf penyusunan apa yang disebut "naskah akademik", seorang perancang perundang-undangan memerlukan pengetahuan yang memadai tentang keadaan sosial budaya, sosial ekonomi, dan sosial politik masyarakat dan bangsanya. dalam proses penetapan peraturan perundang-undangan diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang baik tentang prosedur dan tata kerja yang digariskan dalam sistem tata pemerintahan yang berlaku.

2. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*)

Essensi perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasi tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi, dan menertibkannya, melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparatur negara. Karena itu ada yang merumuskan, metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang teratur untuk dapat mencapai sasarannya.

3. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*)

Apabila metode perundang-undangan "berurusan" dengan isi peraturan, maka teknik perundang-undangan "berurusan" dengan teksnya. Teknik perundang-undangan ini meliputi hal-hal yang bertalian dengan bentuk luar, bentuk dalam dan ragam bahasa dari peraturan perundang-undangan.

Bentuk luar peraturan perundang-undangan meliputi apa yang disebut penamaan, pembukaan, batang tubuh dan penutup. Bentuk dalam peraturan perundang-undangan meliputi hal-hal

seperti penggunaan sistematika yang baku bagi penuangan ketentuan-ketentuan, adanya defenisi atau uraian pengertian untuk menghindarkan salah tafsir, dihindarkanya penggunaan kata-kata yang mengandung arti ganda, pilihan untuk memasukkan hal-hal yang erat berkaitan dalam suatu pasal atau satu paragraf atau bagian, dan lain-lain sebagainya.

Werner Maihofer membagi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ke dalam penelitian tentang kenyataan-kenyataan hukum (*Rechtstatsachenforschung*) dan ilmu perundang-undangan dalam arti sempit (*Gesetzgebungslehre*). Yang pertama digolongkannya ke dalam ilmu yang meneliti tentang kenyataan hukum sehari-hari: yang kedua menurut pendapatnya, pada hakikatnya merupakan politik hukum yang didasarkan pada empirik atau pengalaman hukum, yang isinya merupakan tuntutan secara ilmiah mengenai pembentukan perundang-undangan.⁹

Dalam lingkup Ilmu Perundang-undangan yang disebut *Gesetzgebungslehre*, menurut Maihofer dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu;

- a. Teknik Perundang-undangan (*Technik der Gesetzgebungs*) yang berupa perumusan perundang-undangan;
- b. Metodik Perundang-undangan (*Methodik der Gesetzgebungs*) yang berupa perumusan konsepsi perundang-undangan;
- c. Taktik Perundang-undangan (*Taktik der Gesetzgebungs*) yang berupa pemberian pengaruh dan arahan terhadap perundang-undangan; dan
- d. Analitik Perundang-undangan (*Analitik der Gesetzgebungs*) yang berupa penelitian terhadap pemahaman-pemahaman dasar perundang-undangan, seperti tentang undang-undang pembentukan undang-undang, dan perundang-undangan.

⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 41.

B. Konsep Hierarki peraturan perundang-undangan

Penerapan hierarki Peraturan Perundang-undangan ini tidak lepas dari pengaruh politik yang kemudian membentuk sistem ketatanegaraan di Indonesia. Satjipto Rahardjo mengatakan, bahwa hukum bukanlah suatu Lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang saling mengkaitkan dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat. Salah satu segi dari keadaan yang seperti itu ialah, hukum harus senantiasa melakukan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya. Dengan begitu, hukum mempunyai dinamika. Politik merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika tersebut, karena ia diarahkan kepada *iure constituendi*, hukum yang seharusnya berlaku.¹⁰

Peraturan perundang-undangan di Indonesia juga mengenal hierarki. Ketentuan **Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011** menerangkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah (PP);
- e. Peraturan Presiden (PERPRES);
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, Cet. VI), 358.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang paling tinggi adalah **UUD 1945**. Kemudian, penting untuk diketahui bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang disebutkan berlaku sesuai dengan hierarkinya dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹¹Jenis dan hierarki peraturan perundang undangan selain yang dimaksud di atas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat
2. Dewan Perwakilan Rakyat
3. Dewan Perwakilan Daerah
4. Mahkamah Agung
5. Mahkamah Konstitusi
6. Badan Pemeriksa Keuangan
7. Komisi Yudisial
8. Bank Indonesia
9. Menteri
10. Badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-undang,
11. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD kabupaten/kota; dan
12. Gubernur, bupati/walikota, kepala desa atau yang setingkat.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas **diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum** mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Perlu

¹¹<https://www.hukumonline.com/klinik/a/hierarki-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia-cl4012/>, diakses 15 juli 2023.

juga diketahui bahwa dari hierarki dan jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut, materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang, Peraturan daerah Provinsi, atau Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Adapun untuk prinsip dalam hierarki dalam peraturan perundang-undang yaitu terdapat empat prinsip dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. *Lex superiori derogat legi inferiori*: peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Asas ini berlaku pada dua peraturan yang hierarkinya tidak sederajat dan saling bertentangan.
2. *Lex specialis derogat legi generali*: peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Asas ini berlaku pada dua peraturan yang hierarkinya sederajat dengan materi yang sama.
3. *Lex posteriori derogat legi priori*: peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama. Asas ini berlaku saat ada dua peraturan yang hierarkinya sederajat dengan tujuan mencegah ketidakpastian hukum.
4. Peraturan hanya bisa dihapus dengan peraturan yang kedudukannya sederajat atau lebih tinggi.

Secara yuridis, di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara

peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara.¹²

Munir Fuady menyatakan bahwa teori hierarki Peraturan Perundang-Undangan telah banyak dipraktekkan diberbagai negara di dunia ini. Indikasi yang membuktikan berlakunya teori tersebut dalam suatu negara, dilihat antara lain jika dalam negara tersebut terdapat:

1. Adanya suatu lembaga yang khusus menganalisis apakah suatu undang-undang atau praktik kenegaraan bertentangan dengan konstitusi atau tidak.
2. Peran dari parlemen (yang membuat undang-undang sangat tinggi dengan kewenangan yang luas.
3. Peran dari pengadilan tidak begitu penting.
4. Sistem pemberantasan pidana yang lebih bersifat menjerakan dan represif, dengan mengabaikan usaha-usaha yang bersifat kuratif dan preventif.
5. Sistem hukum dan penerapan hukumnya sangat bersifat legalistik.
6. Sistem hukum dan penegakan hukum yang sangat berorientasi pada sanksi dan hukuman.¹³

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

¹² Muhammad F Hanafi and Sunny U Firdaus, *'Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia'*, *Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* |, 1.1 (2022), h.79-83.

¹³ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2012), h.148-149.

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

Berdasarkan teori Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Hamid menunjukkan struktur tata hukum berdasarkan teori tersebut adalah:

1. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) adalah Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945;
2. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) adalah Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. Undang-Undang "Formal" (*Formell Gesetz*) adalah Undang-Undang;
4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) adalah secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.¹⁴

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

A. Konsep Teori Implementasi

Secara etimologis, konsep Implementasi menurut kamus Webster berasal dari bahasa Inggris, yaitu *Implement*. Dalam kamus, Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu dan memiliki efek yang sebenarnya. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. Definisi lain dari implementasi adalah menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu yang memiliki efek atau pengaruh pada sesuatu. Definisi Implikasi atau implementasi juga dapat bervariasi menurut para ahli.

Implementasi kebijakan adalah sebuah konsep yang bukan sekedar pelaksanaan dari sebuah kegiatan. Implementasi adalah sebuah proses yang rumit dan kompleks karena sesuatu yang sudah dilaksanakan tepat waktu dan sesuai dengan prosedur tidak berarti sudah terimplementasi dengan baik. Implementasi adalah sebuah konsep yang berkaitan dengan sejumlah indikator keberhasilan atau sering disebut sebagai kinerja dan pencapaian.

Implementasi adalah konsep yang berusaha melihat sejumlah faktor kunci yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Ada sejumlah jenis dan bentuk keberhasilan dalam implementasi, seperti keberhasilan dalam mentaati prosedur dan Standar Operasional Prosedur (SOP), keberhasilan dalam penggunaan anggaran dan keberhasilan dalam hal pencapaian sasaran atau target kebijakan.

Implementasi adalah sebuah konsep di mana ada sejumlah model yang ditawarkan. Masing-masing model tersebut tidak menawarkan sejumlah prinsip yang berlawanan, melainkan hanya sedikit perbedaan dalam beberapa hal dan jumlah variabelnya. Model yang ditawarkan berusaha memberi gambaran khususnya terkait dengan sejumlah faktor yang mempengaruhi proses implementasi.

Tentu berbeda dengan konsep seperti *governance* yang menawarkan sejumlah prinsip, meskipun prinsip tersebut sebenarnya sudah umum diketahui terkait dengan paradigma pemikiran tentang tata kelola pemerintahan yang dianggap Implementasi Pelayanan Publik efektif dan efisien, yang bersih, transparan dan akuntabel dan sebagainya.

Implementasi sebagai sebuah konsep telah ada jauh sebelum konsep *good governance* yang demikian populer di awal-awal tahun 2000-an pasca merebaknya gelombang demokratisasi di berbagai penjuru dunia. Implementasi sebagai konsep adalah sebuah konstruksi pemikiran yang netral, dalam arti tidak merujuk secara khusus pada model sistem politik dan pemerintahan tertentu. Konsep implementasi kebijakan berusaha menjelaskan sejumlah persoalan terkait pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuannya.

Pada dasarnya konsep implementasi kebijakan itu berusaha menerangkan secara rinci terkait sejumlah faktor pengaruh, meskipun di dalamnya juga diuraikan sejumlah kondisi yang diperlukan agar pelaksanaan kebijakan itu bisa berjalan efektif dan efisien. Tidak seperti konsep *good governance* yang secara eksplisit merujuk pada sistem politik dan pemerintahan tertentu dengan menawarkan sejumlah prinsip agar sebuah tata kelola pemerintahan bisa berjalan baik. *Good governance* jelas merujuk atau dianggap lebih kompatibel dengan negara demokrasi, sistem yang terbuka dan demokratis dan sebagainya.

Sementara itu konsep implementasi tidak secara spesifik menyoroti sistem politik dan pemerintahan yang ada, melainkan hanya menemukannya sebagai konteks kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi. Tidak mengherankan jika dalam beberapa kajian implementasi kebijakan ada sejumlah

keberhasilan yang bisa diraih di lingkungan sistem politik yang berbeda beda.¹⁵

D. Konsep Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu

Pemilihan Umum (PEMILU) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, serta Jujur dan Adil (*Luber dan Jurdil*) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dengan tujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang kelak mengisi jabatan-jabatan eksekutif baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, yang disebut penyelenggara Negara. Pemilu juga merupakan unsur penting dalam demokrasi.¹⁶

Berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang merujuk pada konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai negara hukum demokrasi. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan dasar hukum utama untuk menangani secara represif pelanggaran Pemilihan Umum (Pemilu).

Ketentuan Pasal 455 ayat (1) dan Pasal 476, mengatur bahwa pelanggaran Pemilu meliputi: pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu, serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu dan bukan tindak pidana pemilu. Keempat jenis pelanggaran tersebut diproses dan diselesaikan oleh

¹⁵ <https://www.gramedia.com/literasi/implementasi/> diakses 15 juli 2023.

¹⁶ Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945" (Universitas Padjadjaran, 1990), h. 245.

lembaga pengawas Pemilu. Secara kelembagaan, berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diposisikan sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu disamping Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan menurut ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Pemilu, Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹⁷

a) Pelanggaran Administratif Pemilu

Pasal 460 ayat (1) Undang-Undang Pemilihan Umum mengatur bahwa pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Ketentuan ini membedakan sifat-sifat pelanggaran yaitu pelanggaran mengenai tata cara, mengenai prosedur serta mengenai mekanisme, dan yang menjadi objek pelanggaran yaitu "*administrasi*" pelaksanaan pemilu, sehingga pelanggaran administratif Pemilu terdiri dari tiga jenis pelanggaran: pelanggaran terhadap "*tata cara*" administrasi pelaksanaan pemilu, pelanggaran terhadap "*prosedur*" administrasi pelaksanaan pemilu, dan pelanggaran terhadap "*mekanisme*" administrasi pelaksanaan pemilu.

Pembedaan jenis pelanggaran administratif tersebut oleh pembentuk undang-undang tidak merumuskan kriteria hukum baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan pasal demi pasal. Hal ini membingungkan

¹⁷ Maksimus Lefteuw and Lidia Priscilla Pattiasina, 'Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu Oleh Bawaslu', *PATTIMURA Legal Journal*, 1.2 (2022), 74-85 <<https://doi.org/10.47268/pela.v1i2.6332>>.

karena sulit dibedakan dalam tataran praktek penyelenggaraan pemilu. Jika dikaitkan dengan konsep hukum yang berlaku universal, pelanggaran administratif pada dasarnya berkaitan dengan pelanggaran terhadap kaidah-kaidah dan asas-asas hukum prosedural dan dengan demikian pelanggaran terhadap tata cara dan mekanisme termasuk sebagai bentuk pelanggaran prosedur hukum. Pelanggaran administratif pemilu merupakan pelanggaran terhadap prosedur administrasi pelaksanaan pemilu sudah tepat, namun berlebihan atau mubazir ditambah tata cara dan mekanisme.

Objek pelanggaran administratif pemilu menyangkut "administrasi" pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Tidak ada kejelasan mengenai pengertian administrasi dalam ketentuan tersebut. Istilah administrasi terdapat pada frasa "Administrasi Pemerintahan yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang. "Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan". Atas dasar ketentuan tersebut, pengertian pelanggaran administrasi pelaksanaan pemilu meliputi dua hal yaitu: pelanggaran dalam penerbitan keputusan (*berupa dokumen pemilu*) dan pelanggaran dalam melakukan tindakan faktual dalam pelaksanaan tahapan pemilu.

b) Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu

Pasal 461 ayat (3) Undang-Undang Pemil Umum mengatur bahwa pemeriksaan oleh Bawaslu harus dilakukan secara terbuka, namun terkait penjelasannya pembentuk undang-undang tidak merumuskan secara jelas dan tegas pengaturan pemeriksaan secara terbuka tersebut. Secara konseptual dan praktek-praktek

kelembagaan peradilan, pemeriksaan Pelanggaran Administratif Pemilu secara terbuka menyangkut aspek prosedur pemeriksaan.

Prosedur pemeriksaan pelanggaran administrasi secara terbuka mengandung arti pemeriksaan dilakukan oleh seluruh anggota bawaslu terhadap para pihak (*pelapor/ penemu dan terlapor*) yang dapat dihadiri atau disaksikan warga masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka pemeriksaan terbuka diberi makna pemeriksaan dan memutuskan dugaan pelanggaran administrasi dilakukan melalui bentuk persidangan, yang kemudian bawaslu mengatur tata cara penanganan pelanggaran administratif pemilu melalui peraturan badan pengawas pemilihan umum nomor 8 tahun 2022 tentang penyelesaian pelanggaran administratif pemilihan umum (Perbawaslu PPAP) dengan mekanisme sidang pemeriksaan untuk memutus temuan dan laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu paling lama 14 hari setelah temuan/ laporan diregistrasi sebagaimana pasal 36 ayat (1) Perbawaslu PPAP.

Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu tersebut menjadi wewenang dari pengawas pemilu secara berjenjang yang dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1 Wewenang Penyelesaian Pelanggaran Pemilu.

NO.	PENGAWAS PEMILU	WEWENANG PENYELESAIAN PELANGGARAN
-----	-----------------	-----------------------------------------

1.	Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN	Menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus dugaan pelanggaran administratif pemilu sesuai dengan tempat terjadinya pelanggaran.
2.	Panwaslu Kecamatan	Menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif pemilu kepada pengawas pemilu secara berjenjang.
3.	Panwaslu Kelurahan/ Desa	Menyampaikan dugaan pelanggaran administratif pemilu kepada Panwaslu Kecamatan.
4.	Pengawas TPS	Menyampaikan keberatan terhadap dugaan pelanggaran, kesalahan, dan/atau penyimpangan administrasi dalam pemungutan dan penghitungan suara kepada KPPS.

Pelanggaran administratif dilakukan karena adanya temuan pelanggaran dari Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/ Kota

atau laporan dugaan pelanggaran yang diajukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu atau pemantau pemilu terhadap pihak terlapor seperti partai politik peserta pemilu, calon anggota DPR, calon anggota DPD, calon anggota DPRD Provinsi, calon anggota DPRD Kabupaten/ Kota, pasangan calon, tim kampanye yang terdaftar di KPU/ KPU Provinsi/ Kabupaten/ Kota, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota, PPK, PPLN, PPS, KPPS dan/ atau KPPSLN. Objek dalam laporan/ temuan dugaan pelanggaran administratif tersebut berupa perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 5 s.d 8 Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu (PPAP).

Mekanisme pemeriksaan temuan/ laporan pelanggaran administratif dilakukan dalam sidang terbuka dan dipimpin oleh majelis pemeriksa paling sedikit 2 (dua) orang, dengan tahapan pemeriksaan sebagai berikut:

- a. pembacaan laporan dari pelapor atau temuan dari penemu;
- b. jawaban terlapor;
- c. pembuktian;
- d. kesimpulan; dan
- e. pembacaan putusan.

Selain itu, berdasarkan pasal 33 Perbawaslu Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu (PPAP) mekanisme pemeriksaan dapat dilakukan dengan pemeriksaan setempat dalam hal terdapat alat bukti yang tidak dapat dihadirkan dalam sidang pemeriksaan, yang juga memberitahukan dan mengundang pelapor/penemu dan terlapor untuk hadir dalam pemeriksaan setempat tersebut, namun dalam hal pelapor/penemu dan/atau

terlapor tidak hadir setelah diundang maka majelis pemeriksa tetap melakukan pemeriksaan setempat tanpa kehadiran para pihak kemudian hasilnya dituangkan ke dalam berita acara hasil pemeriksaan setempat. Pemeriksaan pelanggaran administratif pemilu tersebut juga dapat dilakukan secara daring karena keadaan tertentu seperti:

- a. kondisi geografis;
- b. faktor keamanan;
- c. ketersediaan sarana dan prasarana;
- d. bencana alam; dan/atau
- e. bencana non alam.

Kemudian setelah selesainya dilakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administratif maka dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah temuan/ laporan diregistrasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota memutus dugaan pelanggaran administratif pemilu dengan mempertimbangkan paling sedikit 2 (dua) alat bukti.

Putusan dimaksud terdiri atas terbukti atau tidak terbukti yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum, dalam hal majelis pemeriksa memutus terbukti maka dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa:

- a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- b. tertulis;
- c. tidak diikutsertakan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu; dan/atau
- d. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai Pemilu.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa tujuan dilakukannya penyelesaian pelanggaran administratif pemilu salah

satunya adalah untuk memperbaiki maladministrasi yang terjadi berkaitan dengan tata cara, prosedur dan mekanisme yang harus disesuaikan dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Ruang lingkup penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu atas rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam Undang-Undang Pemilu harus memperhatikan beberapa hal yang menyangkut subjek sebagai pelapor, menyangkut sanksi dan menyangkut proses penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan Pasal 388, Pasal 394 ayat (1), Pasal 399 ayat (1), Pasal 403 ayat (1) dan Pasal 407 ayat (1) menyebutkan secara terbatas dalam UU pemilu tentang subjek yang dapat menjadi pelapor dalam dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan penghitungan suara di tingkat Kelurahan adalah peserta pemilu, saksi dan Panwaslu Kelurahan/Desa/Panwaslu LN/Pengawas TPS dan masyarakat dapat menyampaikan laporan, juga untuk ditingkat Kecamatan, subjek yang dapat menjadi pelapor adalah saksi ataupun temuan yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan serta ditingkat Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional yang dapat menjadi pelapor atas adanya dugaan pelanggaran kesalahan rekapitulasi adalah saksi atau atas temuan Bawaslu;

c) Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu.

Kemudian Perbawaslu PPAP dalam pasal 12 juga telah mengatur terkait mekanisme penanganan pelanggaran administratif pemilu temuan dan laporan pelanggaran administratif pemilu setelah penetapan hasil perolehan suara peserta pemilu secara nasional, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Dalam hal setelah penetapan hasil perolehan suara Peserta Pemilu secara nasional terdapat hasil pengawasan pengawas pemilu yang

mengandung dugaan pelanggaran administratif pemilu yang berpotensi mengubah hasil perolehan suara peserta pemilu serta terdapat permohonan perselisihan hasil pemilu yang diajukan oleh peserta pemilu kepada Mahkamah Konstitusi, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/ Kota menyampaikan hasil pengawasannya melalui keterangan tertulis kepada Mahkamah Konstitusi dalam sidang perselisihan hasil pemilu.

2. Dalam hal setelah penetapan hasil perolehan suara peserta pemilu secara nasional terdapat hasil pengawasan pengawas pemilu yang mengandung dugaan pelanggaran administratif pemilu yang berpotensi mengubah hasil perolehan suara peserta pemilu tetapi tidak terdapat permohonan perselisihan hasil pemilu yang diajukan oleh peserta pemilu kepada Mahkamah Konstitusi hasil pengawasan tersebut dapat dijadikan temuan oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dan disampaikan kepada pengawas pemilu satu tingkat di atasnya untuk diperiksa, dikaji, dan diputus.
3. Dalam hal setelah penetapan hasil perolehan suara peserta pemilu secara nasional terdapat laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu yang disampaikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/ Kota yang berpotensi mengubah hasil perolehan suara peserta pemilu dan terdapat permohonan perselisihan hasil pemilu yang diajukan oleh peserta pemilu kepada Mahkamah Konstitusi,

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota menghentikan Laporan melalui kajian awal dan menyampaikan laporan kepada mahkamah konstitusi dalam sidang perselisihan hasil pemilu melalui keterangan tertulis.

4. Dalam hal setelah penetapan hasil perolehan suara peserta pemilu secara nasional terdapat laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu yang disampaikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang berpotensi mengubah hasil perolehan suara Peserta Pemilu secara nasional tetapi tidak terdapat permohonan perselisihan hasil pemilu yang diajukan oleh peserta pemilu kepada Mahkamah Konstitusi, maka Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa, mengkaji, dan memutus terhadap laporan tersebut.

Selain dari mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi yang telah dijelaskan diatas, dikenal juga sistem penyelesaian pelanggaran administratif dengan acara cepat yaitu melalui mekanisme pemeriksaan acara cepat sebagaimana diatur dalam Perbawaslu PPAP dalam pasal 40 yang memberikan wewenang kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu LN untuk menyelesaikan pelanggaran administratif pemilu melalui pemeriksaan acara cepat yang dilakukan pada hari yang sama saat terjadinya pelanggaran pemilu.

Objek pelanggaran administratif pemilu yang dapat diselesaikan pemeriksaan acara cepat tersebut juga sedikit berbeda dengan pemeriksaan dalam penyelesaian pelanggaran administratif biasa, yang terdiri atas beberapa sebagai berikut:

- a. Dugaan pelanggaran administratif pemilu terhadap ketentuan pelaksanaan kampanye Pemilu yang merupakan peristiwa dugaan pelanggaran administratif pemilu yang ditemukan atau dilaporkan pada saat anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu LN melaksanakan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye di tempat kejadian;
- b. Dugaan pelanggaran administratif pemilu dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara peserta pemilu yang merupakan peristiwa dugaan pelanggaran administratif pemilu yang ditemukan atau dilaporkan pada saat anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota melaksanakan tugas pengawasan terhadap rekapitulasi hasil penghitungan suara peserta pemilu di tempat kejadian;
- c. Dugaan pelanggaran administratif pemilu yang terjadi pada pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di tempat pemungutan suara luar negeri yang merupakan peristiwa dugaan pelanggaran administratif Pemilu yang ditemukan atau dilaporkan pada saat anggota Panwaslu LN melaksanakan tugas pengawasan terhadap pemungutan dan penghitungan suara di TPS luar negeri.¹⁸

E. Konsep Siyasa Tanfidziyyah

1. Pengertian fiqh siyasa

Istilah fiqh siyasa terdiri atas dua kata, yakni fiqh dan siyasa. Kata fiqh berarti tahu, paham, dan mengerti. Fiqh adalah istilah

¹⁸ Komisi Pemilihan Umum, (2022), *Menjawab Problematika Hukum Dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu Dan Sengketa Verifikasi Parpol Pemilu 2024*. Pdf

yang dipakai dalam konsep hukum Islam. Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan. Dengan kata lain, istilah fiqh menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman, dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.¹⁹

Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshili (terperinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Quran dan As-Sunnah). Fiqh sering didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum-hukum Islam partikular dan praktis, yang diistinbath dari dalil-dalil yang terperinci. Dengan demikian, fiqh merupakan produk pemikiran dan ijtihad para ulama (*fuqaha*) yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (*ushul*) syariat, yang bukan merupakan pokok atau dasar, melainkan cabang (*furu'*) dari ajaran dasar atau pokok. Dengan demikian, ilmu fiqh terdiri atas dua unsur yaitu unsur ajaran pokok dan unsur *furu'*. Oleh karena itu, ilmu fiqh dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan (*mashalih*) masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan, sesuai dengan perubahan zaman dan tempat.

Arti fiqh adalah mengetahui, memahami, dan menanggapi sesuatu dengan sempurna. Penggunaan istilah fiqh pada awalnya mencakup hukum-hukum agama secara keseluruhan, yakni yang berhubungan dengan akidah dan hukum-hukum amaliyah. Fiqh dalam pengertian menggambarkan tabi'at yang hakiki dari pemikiran Islam, karena fiqh dalam berbagai bidang kehidupan

¹⁹ 'Abu Al-Fadhl Ad-Din Muhammad Bin Mukram Bin Manzhur, *Lisan Al-Arab*, Bairut: Dar Shadir, 1386/1968, Hlm.522; Lois Ma'luf, *Al-Munjid Fii Al-Lughat Wa Al- A'tam*, Bairut : Dar Al- Masyriq, 1986, Hlm. 591. *Op., Cit.*

pun bergantung pada dan berdasarkan atas Al-Quran dan As-Sunnah.²⁰

Penggunaan istilah fiqh mengalami perkembangan dan perubahan maknanya setelah Islam berkembang ke berbagai belahan bumi dan penganutnya semakin banyak. Ilmu fiqh didefinisikan sebagai hukum-hukum syara', yang dalam pengambilan hukumnya memerlukan renungan (*ta'ammul*) yang mendalam, sehingga fiqh merupakan suatu term yang digunakan untuk sekelompok hukum yang bersifat amaliyah. Istilah fiqh lebih luas dibandingkan dengan konsep syariat, karena fiqh melibatkan berbagai metode dan pendekatan dalam memahami ajaran Islam. Fiqh dapat berlaku untuk yang sifatnya naqliah maupun 'aqliah.'

Fiqh identik dengan hukum Islam atau syariat Islam. Fiqh adalah koleksi daya upaya para fuqaha dalam menerapkan syariat Islam sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Fiqh merupakan syari'ah amaliyah. Oleh karena itu, semua yang berbau fiqh bersifat praktis. Dalam melaksanakan syariat Islam pedomannya mengacu pada hasil pemahaman ulama atau fuqaha yang digali melalui metode ijtihad tertentu.

Fiqh siyasah membicarakan tentang perundang-undangan, yang menyangkut pengaturan hubungan antar warga negara dengan warga negara lainnya, hubungan antar warga negara dengan lembag negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara. Secara linguistik, siyasah artinya mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat "*sasa al-qaum*", mengatur kaum, memerintah, dan memimpin. Siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti, yakni dapat diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan,

²⁰ A.Syaebany, *Pengantar Ilmu Politik Islam*, Bandung: Pustaka setia, 2008.. hlm. 5. *Op..Cit*

pengurusan, dan pengendalian. Sedangkan pengertian istilahnya, siyasah adalah:

تدبير مصالح العباد على وفق الشرع

Artinya: "Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara' ²¹

Siyasah, diartikan pula dengan "politik". Asal makna kata *Sasa yasusu siyasah* yang artinya mengemudi, mengendalikan, dan cara pengendalian. Dalam perspektif ushul fiqh, "kemaslahatan dibahas dalam kajian metode *al-maslahah al-mursalah*, yakni kemaslahatan tidak mempunyai dasar dalil, tetapi tidak ada yang membatalkannya ataupun yang melarangnya". Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syariat dan tidak ada illat yang keluar dari syara' yang menentukan kejelasan hukum kejadian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan syara', yakni suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemudharatan atau untuk menyatakan manfaat maka kejadian tersebut dinamakan *al maslahah al-mursalah*. Tujuan utama *al-maslahah al-mursalah* adalah kemaslahatan, yakni memelihara (menjauhkan) dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.²²

Pada prinsipnya, definisi-definisi tersebut mengandung persamaan. Siyasah berkaitan dengan sistem pengaturan dan pengurusan manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara, dengan membimbing mereka pada kemaslahatan dan

²¹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, Bandung : Rosda, 2000, hlm. 24. *Op.., Cit*

²² Jubair Situmorang, 'Politik Ketatanegaraan Dalam Islam' (Indonesia: Pustaka Setia Bandung, 2012), pp. 19-21.

menjauhkannya dari kemudharatan. Di samping persamaannya, ada pula perbedaannya terutama pada penekanan orientasi. Tiga definisi pertama bersifat umum, yaitu siyasah yang tidak memerhatikan nilai-nilai syariat agama sekalipun tujuannya untuk mewujudkan kemaslahatan.

Corak siyasah ini dikenal dengan istilah *siyasat wadh'iyat*, yaitu siyasah yang berdasarkan pengalaman sejarah dan adat masyarakat serta hasil olah pemikiran manusia dalam mengatur hidup bermasyarakat dan bernegara dalam mengatur hidup bermasyarakat dan bernegara. Abdul Wahhab Khallaf menyatakan bahwa siyasah adalah pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islam yang menjamin terealisasinya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan, dengan tidak melanggar ketentuan syariat dan prinsip-prinsip syariat yang umum, meskipun tidak sesuai dengan pendapat-pendapat para imam mujtahid.

Menurut Khallaf, yang dimaksud dengan masalah umum bagi negara, adalah setiap urusan yang memerlukan pengaturan, baik mengenai perundang-undangan negara, kebijakan dalam harta benda dan keuangan, penetapan hukum, peradilan, kebijaksanaan pelaksanaannya maupun mengenai urusan dalam dan luar negeri.²³

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu:

1. Pengaturan Kehidupan Bermasyarakat;
2. Pengendalian Hidup Bernegara;
3. Penciptaan Kemaslahatan Hidup Manusia Dalam Kehidupan Bernegara;
4. Perumusan Perundang-Undangan Yang Bertujuan Untuk Mengendalikan Kehidupan Warga Negara;

²³ Suyuthi Pulungan, *Mekanisme Pekasanaan Prinsip Checks and Balance Antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang* h. 280.

5. Pengaturan Hubungan Antar Negera;
6. Strategi Pencapaian kemaslahatan dalam bernegara

Sebagai Undang-undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad SAW. Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan, berpedoman pada prinsip-prinsip Al-Quran dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masa khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Pasca Khulafa Ar-Rasidin, tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respons terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.

Salah satu aspek dari isi konstitusi atau undang-undang dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah Majlis Syura atau *ahl al-halli wa al-aqdi* atau seperti yang disebut *Abu A'la Al-Maududi* sebagai Dewan Penasihat serta Al-Mawardi menyebutnya dengan Ahl Al-Ikhtiyar. Kekuasaan negara dibagi dalam tiga bidang yaitu:

- a. Lembaga *legislatif*. Lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- b. Lembaga *eksekutif*. Lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang.
- c. Lembaga *yudikatif*. Lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Menurut Abdul Kadir Audah, kekuasaan dalam negara Islam dibagi menjadi lima bidang, yaitu:

- a. Kekuasaan penyelenggara undang-undang (*tanfidziyyah*);
- b. Kekuasaan pembuat undang-undang (*tashri'iyah*);
- c. Kekuasaan kehakiman (*qadhaiyah*);
- d. Kekuasaan keuangan (*maliyah*);
- e. Kekuasaan pengawasan masyarakat (*muraqabah wa taqwim*).²⁴

2. Konsep Siyasa Tanfidziyyah

Imam Al-Mawardi dalam kitabnya Al-ahkam As-shulthaniyah, Menjelaskan Al-Sulṭah Al-Tanfiziyyah yang berarti Kekuasaan eksekutif atau Pelaksana Undang-Undang yang merujuk pada peran Administrasi Publik dalam menjalankan dan mengimplementasikan undang-undang. Terdapat beberapa bentuk kekuasaan eksekutif yaitu konsep *imamah/imam*, *khilafah/khalifah*, *imarah/'āmir*, dan *wizarah/wāzir*.

a) Konsep Imamah/Imam

Konsep imamah berasal dari kata *umam*, jamaknya *umam* yang artinya umat, rakyat atau bangsa. Dalam bahasa Inggrisnya disebut *nation*, *people*. Menurut Kamus Munawwir, imamah bermakna imam atau pemimpin. Dari akar kata itulah muncul perkataan imamah. Makna imam berarti pemimpin atau orang yang di depan. Kata imam dalam bahasa Arab tidak menunjukkan arti (*kesucian hidup*), dan imam adalah orang yang mempunyai pengikut, baik dia saleh maupun tidak. Al-Qur'an sendiri menggunakan kata ini dalam kedua arti itu, seperti diisyaratkan dalam QS. Al-anbiya'/21: 73.

وَجَعَلْنَاهُمْ أُمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا
عِبْدِينَ

²⁴ Jubair Situmorang, *Ketatanegaraan Dalam Islam*, hlm 23.

Artinya: Dan Kami menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan Kami wahyukan kepada mereka agar berbuat kebaikan, melaksanakan salat dan menunaikan zakat, dan hanya kepada Kami mereka menyembah.²⁵

Imamah sebagai sebuah lembaga politik yang sangat sentral dan penting dalam negara, mempunyai tugas utama yakni menjalankan fungsi kenabian dalam melindungi Agama dan mengatur dunia. Kata Al-Mawardi dalam kitabnya *Allmamah mauḍu'atu li khilāfah al-nubuwwah fi hisārah al-dīn wasiyyah al-dunyā*, bahwa pemilihan imam dilakukan dengan ijma' (konsensus) umat Islam dan hukumnya wajib. Dengan kata lain, imam dipilih melalui sebuah pemilihan yang dilakukan oleh yang berhak memilih. Menurutnya pelembagaan imamah dilakukan karena adanya perintah Agama dan bukan karena pertimbangan akal. Alasannya firman Allah swt, QS. Al-Nisa'/4: 59

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا □

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (*pemegang kekuasaan*) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (*Al-Qur'an*) dan Rasul (*sunnahnya*), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (*bagimu*) dan lebih baik akibatnya.²⁶

Sedangkan pemilihan pemimpin sebagai kekuasaan kepala negara hendaklah melalui jalur khusus yakni:

²⁵ Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemah*, (QS. Surat Al-anbiya :73), Bogor: Penerbit Sabiq,2008.

²⁶ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci al-Qur'an, 1994), h. 654.

1) Pemilihan oleh para pemilih, baik dengan sistem perwakilan melalui lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* (semacam MPR) maupun *ahl al-Syura* atau tim formatur kecil. Cara ini disebut dengan sistem kontrak sosial, yang melahirkan kewajiban dan hak kepala Negara disatu pihak serta kewajiban dan hak rakyat di pihak lain. Teori al-Mawardi ini jelas bertentangan dengan pandangan Syi'ah yang menyatakan bahwa jabatan imam ditetapkan atas dasar nass (*penetapan oleh Tuhan dan Nabi*) atau penunjukan langsung oleh imam sebelumnya dari keluarga *ahl al-bait*.

Pemilihan imam dipandang al-Mawardi sebagai kewajiban sosial atau bersama (*fadhu kifayah*), seperti mencari ilmu pengetahuan, mengajar atau duduk sebagai hakim. Konsep membentuk lembaga imamah dan pemilihan imam menyerupai konsep "kontrak" yang melibatkan dua pihak yaitu imam (*ahlimamah*) dan rakyat atau pemilih (*ahl al-ikhtiyar*), atau *ahl al-hall wa al-'aqd* (orang yang mengurai atau mengikat/lembaga pemilih). Menurutnya pemilih atau lembaga pemilih haruslah terdiri dari orang-orang yang mempunyai rasa, mempunyai pengetahuan cukup tentang calon yang akan dipilih dan syarat-syarat yang dibutuhkan untuk jabatannya, serta sehat pikiran dan kebijakan (*kearifan*), sehingga mampu memilih kepentingan orang banyak. Disamping itu masalah pemilihan imam, *ahl al-hall wa al-'aqd* juga harus mempertimbangkan, kemungkinan calon yang mereka pilih memperoleh persetujuan sebagian besar rakyat. Setelah *ahl ikhtiyar* memperoleh keputusan mengenai calon imam dan ia wajib

menerima kedudukan itu, maka menjadi tugas dan kewajiban rakyat untuk menyampaikan bay'ah dan mematuhi. Singkatnya fungsi ahl-akhtiyar adalah mengidentifikasi orang yang akan di angkat sebagai imam.

- 2) Penunjukan kepala negara sebelumnya, yang disebut suksesi yang didasarkan pada kepemimpinan Umar bi al-Khattab dari wasiatnya Abu Bakar. Namun dalam pandangan al-Mawardi kepala Negara tidak kebal dari pemecatan dan tidak suci. Al-Mawardi seperti dikutip oleh Dedi Supriyadi menjelaskan, bahwa boleh suksesi tanpa pertimbangan dari *ahlu al-ikhtiyar*, asalkan calon penggantinya bukan ayahnya atau anak laki-lakinya.²⁷

Menurut al-Mawardi, seorang imam atau calon imam harus memenuhi/memiliki tujuh persyaratan:

- 1) Rasa keadilan (*'adālah*);
- 2) Pengetahuan (*'ilm*);
- 3) Sehat pendengaran, penglihatan dan pembicaraan;
- 4) Sehat tubuh tidak cacat, yang dapat menghambat pelaksanaan tugas;
- 5) Berwawasan luas;
- 6) Punya keberanian untuk melindungi wilayah (*otoriti*) Islam dan melaksanakan jihad;
- 7) Punya garis keturunan dari Quraisy.

Selama seorang imam mampu melaksanakan tanggungjawab dan kewajibannya dan tetap memenuhi syarat-syarat yang dibutuhkan, rakyat wajib memberikan loyalitas dan dukungan

²⁷ Yusuf Qardhawi, *Memberikan Hak Suara dalam Sistem Demokratis*, h. 113.

terhadap kepemimpinannya. Tetapi jika tidak, maka sangat memungkinkan terjadinya pemberhentian imam dari jabatannya.

Dalam kekuasaan imam ada 4 (empat) macam lembaga kekuasaan Negara dengan tugas masing-masing berbeda, yakni:

- 1) Lembaga yang kekuasaannya umum dalam tugas-tugas umum/para menteri (*wāzir*), tugas mereka mewakili imam dalam semua urusan tanpa pengecualian.
- 2) Lembaga yang kekuasaannya umum dalam tugas-tugas khusus/para pemimpin wilayah (*āmir*).
- 3) Lembaga yang kekuasaannya khusus seperti para hakim kepala (*qāḍi al- quḍāt*), pemimpin tentara, penjaga keamanan wilayah perbatasan, direktorat, penanggungjawab pajak dan penanggungjawab zakat. Tugas mereka masing- masing terbatas pada investigasi khusus dalam semua tugas.
- 4) Lembaga yang kekuasaannya khusus dalam tugas-tugas khusus, seperti hakim daerah, pengawas pajak daerah dan komandan militer daerah.

b) Konsep Khilafah/Khalifah

Khilafah dalam terminologi politik Islam ialah sistem pemerintahan Islam yang meneruskan sistem pemerintahan Rasulullah saw dengan segala aspeknya yang berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah saw. Sedangkan Khalifah ialah pemimpin tertinggi umat Islam sedunia, atau disebut juga dengan Imam a'zham yang sekaligus menjadi pemimpin Negara Islam sedunia atau lazim juga disebut dengan Khalifat al-Muslimin. Khalifah dan khilafah itu hanya terwujud bila :

1. Adanya seorang Khalifah saja dalam satu masa yang diangkat oleh umat Islam sedunia. Khalifah

tersebut harus diangkat dengan sistem Syura bukan dengan jalan kudeta, sistem demokrasi atau kerajaan (*warisan*).²⁸

2. Adanya wilayah yang menjadi tanah air (waṭan) yang dikuasai penuh oleh umat Islam.
3. Diterapkannya sistem Islam secara menyeluruh. Atau dengan kata lain, semua undang-undang dan sistem nilai hanya bersumber dari Syariat Islam yang bersumberkan dan berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah Rasul Saw. seperti undang-undang pidana, perdata, ekonomi, keuangan, hubungan internasional dan seterusnya

1) Sistem Pemilihan Khalifah

Dalam sejarah umat Islam, khususnya sejak masa Khulafāu al-rāsyidīn sepeninggalan sistem Nubuawah di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad Saw sampai jatuhnya Khilafah Utsmaniyah di bawah kepemimpinan Khalifah Abdul Hamid II yang berpusat di Istambul, Turki tahun 1924, maka terdapat tiga sistem pemilihan Khalifah. *Pertama*, dengan sistem *Wilayat al-'Ahd* (penunjukan Khalifah sebelumnya), seperti yang terjadi pada Umar Ibnul Khattab yang ditunjuk oleh Abu Bakar. *Kedua*, dengan sistem syura, sebagaimana yang terjadi pada Khalifah Utsman dan Ali. Mereka dipilih dan diangkat oleh Majlis Syura. Sedangkan anggota Majlis Syura itu haruslah orang-orang yang shaleh, faqih, wara' (*menjaga diri dari syubhat*) dan berbagai sifat mulia lainnya. Oleh sebab itu, pemilihan Khalifah itu tidak dibenarkan dengan cara demokrasi yang memberikan

²⁸ terj. Abu Amin, *Peraturan Hidup Dalam Islam* (Cet. 1; Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2001), h. 138.

hak suara yang sama antara seorang ulama dan orang jahil, yang saleh dengan penjahat dan seterusnya.²⁹

Baik sistem pertama maupun sistem kedua, persyaratan seorang Khalifah haruslah terpenuhi seperti yang dijelaskan sebelumnya. Kemudian, setelah sang Khalifah terpilih, umat wajib berbai'ah kepadanya. Ketiga, dengan sistem kudeta (kekuatan) atau warisan, seperti yang terjadi pada sebagian Khalifah di zaman Umawiyah dan Abbasiyah. Sistem ini jelas tidak sah karena bertentangan dengan banyak dalil Syar'i dan praktek Khulafāu al-rasyidīn.

2) Tugas dan Kewajiban Khalifah

Pada dasarnya tugas dan kewajiban Khalifah itu sangat berat. Wilayah kepemimpinannya bukan untuk sekelompok umat Islam tertentu, akan tetapi mencakup seluruh umat Islam sedunia. Cakupan kepemimpinannya bukan hanya pada urusan tertentu, seperti ibadah atau mu'amalah saja, akan tetapi mencakup penegakan semua sistem Agama atau syari'ah dan manajemen urusan duniawi umat. Tanggung jawabnya bukan hanya terhadap urusan dunia, akan tetapi mencakup urusan akhirat.

Tugasnya bukan sebatas menjaga keamanan dalam negeri, akan tetapi juga mencakup hubungan luar negeri yang dapat melindungi umat Islam minoritas yang tinggal di negeri-negeri kafir. Kewajibannya bukan hanya sebatas memakmurkan dan membangun bumi negeri-negeri Islam, akan tetapi juga harus mampu memberikan rahmat bagi negeri-negeri non Muslim

²⁹ Al-Azizi.A.S. *Sejarah Terlengkap Peradaban Islam*. Noktah, 2017.

(*rahmatan li al-'alamin*). Secara umum, tugas Khalifah itu ialah:

- a. Tamkin Dinillāh (menegakkan Agama Allah) yang telah diridhai-Nya dengan menjadikannya sistem hidup dan perundangan-undangan dalam semua aspek kehidupan.
 - b. Menciptakan keamanan bagi umat Islam dalam menjalankan Agama Islam dari ancaman orang-orang kafir, baik yang berada dalam negeri Islam maupun yang di luar negeri Islam.
 - c. Menegakkan sistem ibadah dan menjauhi sistem dan perbuatan syirik (QS. An Nur: 55).
 - d. Menerapkan undang-undang yang ada dalam al-Qur'an, termasuk Sunnah Rasulullah.SAW., dengan Hak dan adil, kendati terhadap diri, keluarga dan orang-orang terdekat sekalipun (QS. An-Nisa:'135, Al-Maidah: 8 & 48, Shad: 22 & 26)
 - e. Berjihad di jalan Allah.
- c) Konsep Imarah/'āmir'

Secara Terminologi Imarah merupakan *maṣḍar* dari *āmira* yang berarti ke'*āmiraan* atau pemerintahan. Kata *āmir* bermakna pemimpin. Istilah *āmir* di masa Rasul dan Khulafaurrasyidīn digunakan sebagai gelar bagi penguasa daerah atau gubernur, juga sebagai komandan militer (*āmīr al-jaisy*), serta bagi jabatan-jabatan penting, seperti Amīrul Mukminīn, Amīrul Muslimīn, Amīr al-Umarā. Sedangkan dalam kamus inggris diartikan dengan "orang yang memerintah, komandan, kepala

dan raja.” Atas dasar makna-makna tersebut, *āmīr* didefinisikan dengan seorang penguasa yang melaksanakan urusan. Secara umum penggunaan kata *āmīr* yang berarti pemimpin komunitas muslim muncul dalam pertemuan di balai *ṣāqifah* Bani Sa’idah. Gelar *āmīrul Mukminīn* diselamatkan pertama kali kepada khalifah Umar bin Al-Khattab. Pada era Abbasiyah banyak *āmīr* membatasi hubungan dengan pemerintah pusat (*khalifah*) dan mendirikan dinasti-dinasti kecil yg berdaulat, seperti dinasti Tulun.

d) *Wizārah/Wāzīr*

Istilah *wizarah* bisa berasal dari kata *wizr* artinya beban, karena dia mengambil alih peran beban rajanya, atau *wazar* berarti tempat mengadu, kembali (*malja’*) karena raja minta pendapat atau bantuan dari *wāzīr*, atau *azar* berarti punggung, karena raja memperkuat posisinya dengan *wāzīr* seperti badan dengan punggungnya. Konsep *Wizarah* sesungguhnya juga terdapat dalam al-Qur’an, sebagaimana disebutkan, bahwa Nabi Musa mempunyai *wāzīr* bernama Harun yang membantu menangani urusan-urusannya.³⁰ Jika dalam kenabian boleh, maka kaitannya dengan imamah juga boleh. Menurutny ada dua macam *wizarah* (*kementrian*) yakni:

- 1) *Wizārah al-Tafwīd (Kementrian Delegatori)*
Adalah *wāzīr* oleh imam disertai tugas/wewenang tentang pengaturan urusan-urusan (Negara dan pemerintahan) berdasarkan pikiran dan ijtihad para *wāzīr* sendiri maupun mengikuti pendapat para hakim. Namun juga

³⁰ Musyafaah, N.L (2012). *Konsep Wizarah dalam Sejarah Pemerintahan Islam*. Ijtihad: Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam.

berhak menangani kasus kriminal (*mazalim*) baik langsung maupun mewakili kepada orang lain. Selain itu juga berhak memimpin perang. Dengan kata lain kewenangan imam adalah juga kewenangan wāzir, kecuali tiga hal: 1). penentuan putra mahkota, 2). imam boleh mengundurkan diri dari jabatan imamah, 3). imam berwenang mencopot orang yang ditunjuk wāzir, sementara wāzir tidak bisa mencopot orang yang ditunjuk imam. Adapun syarat yang harus dipenuhi wāzir adalah sama dengan syarat menjadi imam kecuali nasab (keturunannya), akan tetapi ditambah dengan satu syarat yakni mampu mengurus perang dan perpajakan.

- 2) *Wizārah al-Tanfīdiyyah (Kementrian Pelaksana)* Adalah wāzir yang hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh imam, misalnya pengangkatan wali dan penyiapan tentara. Ia tidak mempunyai wewenang apapun. Jika ia dilibatkan oleh imam untuk memberikan pendapat, maka ia memiliki fungsi sebagai kewāziran, jika tidak dilibatkan ia lebih merupakan perantara (*utusan*) belaka.

Ada beberapa perbedaan antara wāzir tafwīḍ dengan wāzir tanfīz, yakni:

- 1) *wāzir tafwīḍ* bisa menentukan hukum sendiri dan boleh menangani kasus- kasus kezaliman.
- 2) *wāzir tafwīḍ* bisa menunjuk wali-wali (pimpinan daerah);

- 3) *wāzīr tafwīd* bisa memimpin tentara dan mengurus perang;
- 4) *wāzīr tafwīd* bisa mendayagunakan kekayaan Negara yang ada di bait al.

Kempat wewenang ini tidak dimiliki oleh *wāzīr tanfīz*. Karena perbedaan tersebut, sehingga ada pula perbedaan syarat yang harus dipenuhi *wāzīr tafwīd*, yakni:

- 1) *wāzīr tafwīd* haruslah seorang yang merdeka;
- 2) *wāzīr tafwīd* harus memiliki pengetahuan tentang syari'at;
- 3) *wāzīr tafwīd* harus mengetahui masalah-masalah yang berkaitan dengan peperangan dan perpajakan.³¹

Selain itu baik *wāzīr tafwīd* maupun *wāzīr tanfīz*, memiliki kewenangan dan persyaratan yang sama. Menurut al-Mawardi, seorang khalifah (imam) bisa mengangkat dua orang *wāzīr tanfīz*, secara bersamaan baik waktu maupun tempat. Meski konsep kenegaraan dalam Islam tidak menyebutkan sistem demokrasi menjadi sistem ketatanegaraan secara absolut, namun nilai-nilai universal yang terdapat dalam Islam mampu diselaraskan dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Demokrasi dengan baik. Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Ibnu Taymiyah dalam hal pembagian kekuasaan. Konsep pemerintahan yang terdapat dalam *Al-ahkam Asshulthaniyah* memiliki nilai yang komprehensif dengan nilai yang terdapat dalam sistem demokrasi. Beberapa diantaranya adalah:

- 1) Lembaga Legislatif lembaga kekuasaan yang diberikan wewenang dalam membentuk undang-

³¹ Ibn Taimiyah, *Wizarah Syu'un al-Islamiyyah wa al-Da'wah wa- Irsyad*, 1418.

undang. Ibn Taymiyah mengenal lembaga ini dengan sebutan *Al-sulthah Al-tasyri'iyah* sebagai lembaga yang memberikan kewenangan dalam membuat dan menetapkan hukum sesuai dengan syari'at Islam.³² Al-mawardi memakai lembaga ini dengan sebutan *Ahlul Halli Wal Aqdi* lembaga yang tidak hanya digunakan dalam membuat peraturan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Al-qu'an dan hadist. Pendapat dari Ibn Taymiyah dan Al-mawardi tentang lembaga legislatif selain berwenang dalam pembuatan undang-undang mereka juga memiliki otoritas dalam memilih serorang Khalifah/pemimpin yang akan menjadi *Al-sultah Al-Tanfiziyyah*. Dalam konsep sistem pemerintahan demokrasi lembaga yang memiliki wewenang sebagai pembuat peraturan atau pembuat undang-undang ini dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selain dalam membuat aturan DPR memiliki wewenang dalam memilih Kepala Negara atau Presiden. Proses ini dikenal dengan Demokrasi tidak langsung.

- 2) Kekuasaan eksekutif dalam Islam disebut sebagai *sulthah al-tanfiziyyah* atau sosok kepala negara, yang memiliki tugas dan wewenang sebagai pengganti nabi untuk menjaga negara dan agama. Maka dari itu hukum untuk memilih atau mengangkat seorang pemimpin adalah wajib dalam suatu negara, kewajiban tersebut dibebankan kepada kelompok masyarakat, pertama orang yang memiliki wewenang dalam memilih

³² La Sasmsu, *Al-Sultah Al-Tasyri'iyah, Al-Sultah Al-Tanfiziyyah, Al-Sultah Al-Qadaiyyah*. Vol. III, No. 1, Juni 2017. h 158.

seorang pemimpin dan kedua orang yang mempunyai kompetensi sebagai pemimpin Negara.³³

Tujuan dari lembaga eksekutif adalah untuk menegakkan pedoman serta menyiapkan masyarakat agar meyakini dan menganut pedoman-pedoman ataupun peraturan-peraturan yang ada dalam nash Al-qur'an dan hadis serta aturan yang telah di sepakati oleh masyarakat secara umum agar ditaati dalam kehidupan sehari-hari. *Al-ahkam Ashulthaniyah* memberikan salah satu syarat dari lembaga ini adalah harus taat kepada Allah dan rosulnya serta mampu untuk berusaha tidak melakukan hal-hal tercela yang dilarang oleh Syari'at.³⁴ Sosok Pemimpin dalam lembaga eksekutif juga memiliki hak untuk mendapatkan masukkan ataupun menolak saran dari lembaga legislatif atau *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Kewajiban yang harus dilakukan selanjutnya oleh kepala negara adalah kewajiban yang memiliki tugas-tugas untuk menjaga kemasalahan umatnya seperti mempertahankan agama, menjaga keadilan, mencegah kerusuhan, melindungi rakyatnya dan lain sebagainya.

- 3) Lembaga Yudikatif memiliki wewenang sebagai lembaga peradilan, Islam menyebutnya sebagai sulthah qadhaiyyah yang memutuskan perselisihan kepada orang-orang yang sedang berseteru dan menerapkan undang-undang untuk menjaga keadilan bagi semua orang. Lembaga peradilan yang memiliki fungsi sebagai penegak hukum ilahi. Menyelesaikan dan memutuskan perkara dengan adil yang terjadi dalam

³³ Wery Gusmansyah, 'Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah', *Al Ijarah : Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 2.2, 123-34 <<https://doi.org/10.29300/imr.v2i2.1448>>.2019.

³⁴ Imam Al-mawardi, *Al-ahkam As-shulthaniyah*, (Beirut, Al-Maktab Al-Islam, 1996). h, 7.

masyarakat. Lembaga peradilan ini memiliki posisi yang penting sebagai lembaga penegak hukum ilahi dan sebagai kekuasaan kehakiman dalam upaya menyelesaikan perkara-perkara yang bersinggungan dengan permusuhan, pidana, dan melindungi kemaslahatan umat.

Tanpa adanya lembaga peradilan ini hukum-hukum yang sudah diterapkan tidak dapat ditegakkan secara adil. Orang yang berhak memutuskan perkara ini adalah Hakim, Islam mengenal dengan istilah lembaga ini dengan Qadhi'.³⁵ Tidak semua orang bisa memiliki jabatan sebagai Qadhi'. Islam memberikan syarat yang sangat ketat terhadap orang yang diangkat mejadi hakim, hal tersebut agar dapat dipastikan jabatan hakim dimiliki oleh orang-orang yang dapat dipercaya, amanah, memiliki wawasan luas dan lain sebagainya.

Pemisahan dari 3 lembaga-lembaga negara tersebut sudah menjadi ciri khas bahwa negara telah menerapkan prinsip dan nilai-nilai demokrasi dengan tidak memusatkan pemerintahan dalam satu kepemimpinan. Semua lembaga negara memiliki hak untuk saling mengawasi dan saling mengontrol terkait tugas dan fungsinya disetiap lembaga. Ketiga lembaga tersebut harus saling check and balance. Al-mawardi dalam Kitabnya *Alahkam Ashulthaniyah* telah merumuskan tentang pemerintahan yang sangat ideal dimasanya.

Dalam Pemikiran politik Islam merupakan hasil kajian filosofis ke dalam bentuk dan peranan pemerintahan yang berkaitan dengan persoalan-persoalan agama dan dunia, dan dalam hubungannya dengan perubahan sosial didunia Islam. Dasar-dasar

³⁵Rashida Diana, Desertasi. *Pelebagaan Politik Negara Modern Al-Mawardi*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah, 2019 h. 268.

politik Islam tergambar dalam firman Allah SWT yang artinya sebagai berikut:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ٥٨ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ulul-amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)". (QS. An-nisa 58-59).³⁶*

³⁶ Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemah*, (QS. An-Nisa ayat 58-59)