

BAB II LANDASAN TEORI

A. Teori Peraturan Perundang-Undangan

1. Defenisi Peraturan perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam kajian ini yang dikaji adalah pentingnya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto,¹ pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuanketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan.
- c) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan

¹ Maria Farida Indari, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 10-11

lazim disebut dengan *wet in materiële zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*. Jadi, menurut Bagir Manan unsur-unsur peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan yang bersifat umum abstrak, tertulis mengikat umum, dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan bersifat mengatur.

Menurut Rachmat Trijono,² *nomenklatur* “perundang-undangan” dapat didahului dengan kata lain, misalnya peraturan, sehingga menjadi “peraturan perundang-undangan”. *Nomenklatur* peraturan adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu, yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang. *Nomenklatur* “aturan” dalam bahasa Arab disebut sebagai “kaidah” dan dalam bahasa Latin disebut dengan “norma”. *Nomenklatur* “peraturan perundang-undangan” mempunyai arti yang lebih fokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan untuk mengatur sesuatu. Peraturan perundang-undangan bersifat umum, abstrak dan terus-menerus. Hal ini berbeda dengan keputusan yang bersifat konkrit, individual, dan final Rachmat Trijono. Unsur-unsur peraturan perundang-undangan menurut Rachmat Trijono terdiri atas

- 1) Peraturan tertulis.
- 2) Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara.

² Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013), h. 11

- 3) Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.
- 4) Mengikat secara umum. Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara umum merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru yang pada awalnya berkembang di Eropa Barat. Istilah lain yang sering dipergunakan adalah *wetgevingswetenschap* atau dalam Bahasa Inggris berarti *science of legislation*. Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan ilmu ini di Eropa Barat antara lain, yaitu Peter Noll (1973) dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S. O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingskunde*, dan W. G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia dicetuskan oleh Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan.³

Menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara yang merupakan ilmu yang bersifat *interdisipliner*. Selain itu, ilmu ini berhubungan dengan ilmu politik dan ilmu sosiologi. Secara garis besar, ilmu ini dapat dibagi menjadi dua yaitu:

- a) Teori perundang-undangan, yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.

³ Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, h. 1-6

- b) Ilmu perundang-undangan, yaitu berorientasi pada perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif

Burkhardt Kreams kemudian membagi lagi bagian kedua tersebut kedalam tiga sub bagian, yaitu:

- 1) Proses perundang-undangan
- 2) Metode perundang-undangan
- 3) Teknik perundang-undangan Secara harfiah perundang-undangan berasal dari istilah “undang-undang”, dengan awalan “per” dan akhiran “an”. Menurut Maria Farida, perundang-undangan dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman yang mempunyai pengertian sebagai berikut:

- 1) Perundang-undangan sebagai proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah
- 2) Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah Selanjutnya Maria Farida menegaskan bahwa ilmu perundang-undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, terutama Jerman sebagai negara yang Pertama kali mengembangkan ilmu ini.

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan

perundang-undangan sedangkan peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain dan hukum bukan hanya sekedar undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan dan yurisprudensi.

2. Hierarki Perundang-Undangan

a) Pengertian Undang-Undang

Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya. Sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undangundang dan mengikat setiap orang secara umum.⁴ Selanjutnya Burkhardt Kreams dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Geetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :⁵

- 1) Teori Perundang-undangan (*Geetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif
- 2) Ilmu Perundang-undangan (*Geetzgebungzlehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, Tahun 2008), h. 89

⁵ Maria Farida I.S, "*Ilmu Perundang undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*", (Yogyakarta : Kanisus, 2007), h. 16

bersifat normatif. Burkhardt Krems membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :

- a. Proses Perundang-undangan (*Gezetzgebungfahren*)
- b. Metode Perundang-undangan (*Gezetzgebungsmethode*)
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gezetzgebungstechnik*).

Lingkup batasan pengertian undang-undang tidak diterangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Salah satu bentuk undang-undang atau *statute* yang dikenal dalam literatur adalah *local statute* atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal. Dalam literature dikenal pula adalah istilah *local constitution* atau *locale grondwet*. Di lingkungan negara-negara federal seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Jerman, dikenal adanya pengertian mengenai Konstitusi Federal (*Federal Constitution*) dan Konstitusi Negara-negara Bagian (*State Constitution*).

Mertokusumo dalam bukunya Mengenal Hukum (suatu pengantar) menyebutkan bahwa pengertian undang-undang dapat dikategorikan kedalam 2 (dua) pengertian, diantaranya :

- a) Undang-undang dalam arti materil
- b) Undang-undang dalam formil Istilah.

Istilah “perundang-undangan” (*legislation* atau *gezetsgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :⁶

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Dalam teori mengenai jenjang norma hukum, “*Stufentheorie*”, yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu *hierarki* (tata susunan).⁷ Teori tersebut juga tercermin dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tertuang pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.*” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tersebut diperluas tidak saja Undang-

⁶ Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, Tahun 2011), h. 13

⁷ Maria Farida I.S, “*Ilmu Perundang undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*”, (Yogyakarta : Kanisus, 2007), h. 20

Undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijalankan oleh warga negara Indonesia yang baik dan bertanggung jawab. Setiap peraturan perundang-undangan tersebut dikelompokkan dalam berbagai kelompok, yaitu peraturan yang paling atas adalah yang paling kuat dan peraturan yang bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan atau hukum di atasnya.⁸

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, salah satunya adalah undang-undang tidak berlaku surat. Asas ini

⁸Subiyanto, "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", Jurnal, Volume 11 Nomor 1, April 2014, h. 9

dapat dibaca dalam pasal 13 *Algemene Bepalingen Van Wetgeving* (selanjutnya disebut A.B.) yang terjemahannya sebagai berikut:

“Undang-Undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut”. Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: “*Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan peundang-undangan pidana yang mendahulukan.*” Artinya dari asas ini adalah, bahwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat. Makna asas ini adalah adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar.

Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materil terhadap undang-undang tersebut hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat undang-undang. Undang-undang sebagai instrument mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstant*). Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*). Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Undang-undang yang lebih rendah tidak

boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.⁹

Perundang-undangan hanya dapat dibuat, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatnya. Tidak taatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak tertiban dan ketidak pastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan. Undang-undang yang bersifat khusus mengkesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundang-undangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum¹⁰.

Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*). Maksudnya adalah undang-undang atau peraturan yang terdahulu, undang-undang atau peraturan yang terdahulu (lama) menjadi tidak berlaku apabila penguasa yang berwenang memberlakukan undang-undang atau peraturan yang baru dalam hal mengatur objek yang sama, dan kedudukan undang-

⁹ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Sinar Grafik, Jakarta, 2013), h. 72

¹⁰ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Sinar Grafik, Jakarta, 2013), h. 6

undang atau peraturan sederajat. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam UU pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam sejarah sistem ketatanegaraan, sejak tahun 1966 sampai dengan tahun 2011, Indonesia telah mengalami perubahan mengenai dasar pembentukan dan hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam perundangundangan.

Dalam kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan (norma hukum), sebagaimana diuraikan di atas, Hans Kelsen, berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau tata susunan, yang artinya suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).

3. Tinjauan Umum Mahkamah Konstitusi

a. Defenisi Mahkmaah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman atau peradilan konstitusi yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pada hakikatnya, fungsi Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the interpreter of constitutions*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah Konstitusi.¹¹

Pakar menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Jimly Asshiddiqie adalah salah satu pakar yang melakukan pembagian tersebut dimana menurutnya empat kewenangan diperoleh dari pengaturan pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu: ¹²

¹¹ Titik Triwulan, 2008, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Prenada media Grup, h. 221

¹² Saldi Isra, 2013, *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta. Rajawali Pers, h. 173

(i) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan kewenangan judicial review terhadap undang-undang yang dibatasi hanya dapat dilakukan terhadap undang-undang yang diundangkan setelah proses amandemen pertama UUD 1945 (Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24/2003) telah dihapuskan oleh Mahkamah Konstitusi sendiri melalui putusannya tertanggal 12 April 2005 dalam melalui putusannya tertanggal 12 April 2005 dalam perkara Kamar Dagang dan Industri (KADIN).

(ii) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

(iii) Memutus pembubaran partai politik.

(iv) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Sedangkan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah dalam memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Pemisahan ini didasari sifat putusan yang berbeda antara kewenangan dan kewajiban. Keempat kewenangan berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) bersifat final dan mengikat sedangkan kewajiban sifat putusannya masih menimbulkan perdebatan.

b. Kedudukan Mahkamah Konsitusi

Gagasan terbentuknya lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan akses dari perkembangan sebuah pemikiran hukum dan system ketatanegaraan modern yang

muncul pada abad ke-20. Mengutip pendapat dari Jimly Asshiddiqie, adanya gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi oleh suatu Negara umumnya dilatarbelakangi oleh adanya pengalaman pernah mengalami krisis konstitusional dan baru keluar dari sistem pemerintahan yang otoriter.¹³

Konstitusi harus dilakukan sebagai seperangkat norma hukum yang superior dari undang-undang dan harus ditegakkan. Hans Kelsen juga mengakui mengenai adanya ketidakpercayaan yang cukup luas terhadap sebuah badan peradilan biasa untuk melaksanakan dan menjalankan tugas penegakan konstitusi yang dengan demikian perlunya konstitusi khusus yang terpisah dari peradilan biasa untuk mengawasi undang-undang dan membatalkannya jika ternyata bertentangan dengan Undang-undang Dasar sebagai norma hukum dasar.¹⁴

Pada mulanya, Mahkamah Konstitusi akan ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung, dengan kewenangan dan tugas serta fungsinya melakukan uji materil atas undang-undang, memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antar

¹³ Ahmad Surkarti, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi*, 2006, h. 59

¹⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2012), h. 3

pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.¹⁵

Paradigma susunan kelembagaan negara mengalami perubahan drastis sejak reformasi konstitusi mulai 1999 sampai dengan 2002. Karena berbagai alasan dan kebutuhan, lembaga-lembaga negara baru dibentuk, meskipun ada juga lembaga yang dihapuskan. Salah satu lembaga yang dibentuk adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Mahkamah Konstitusi didesain menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, Mahkamah Konstitusi berupaya mewujudkan visi kelembagaannya, yaitu tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Visi tersebut menjadi pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman secara merdeka dan bertanggung jawab sesuai amanat konstitusi.¹⁶

Mahkamah konstitusi sebagai lembaga, pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen (1881-1973), pakar konstitusi dan guru besar Hukum Publik dan *Administrasi University of Vienna*. Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk badan legislatif tersebut tidak

¹⁵ Bachtiar, *Problematika Implementasi Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta, Raih Asa Sukses, 2015), h. 89

¹⁶ Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

konstitusional. Untuk kepentingan itu, kata Kelsen, perlu dibentuk organ pengadilan khusus berupa *constitutional court*, atau pengawasan *konstitusionalitas* undang-undang yang dapat juga diberikan kepada pengadilan biasa. Pemikiran Kelsen mendorong *Verfassungsgerichtshoft* di Austria yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung. Inilah Mahkamah Konstitusi pertama di dunia.¹⁷

Mengkaji kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai institusi peradilan konstitusi selain Mahkamah Agung, tidak boleh dipisahkan dari dinamika kehidupan sosial masyarakat. Kehadiran Mahkamah Konstitusi bukan hanya berfungsi untuk menyelesaikan dan melaksanakan kewenangan dan kewajibannya, melainkan juga menjadi lembaga yang mampu mengubah pola pikir dan pola perilaku warga masyarakat dan penyelenggara negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat ke arah yang positif. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan wujud dari pemisahan kekuasaan yang mengadili dalam urusan bernegara dan termasuk bagian dari lembaga yudikatif yang berdiri sendiri. Montesquieu memperkenalkan hal tersebut dengan sebutan *trias politica*.¹⁸

Kedudukan Mahkamah Konstitusi ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Mahkamah Konsitutsi sebagai “salah satu lembaga Negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan

¹⁷Model ini sering disebut sebagai The Kelsenian Model. Model ini menyangkut hubungan antara prinsip supremasi konstitusi (*the principle of the supremacy of the Constitution*) dan prinsip supremasi parlemen (*the principle of the supremacy of the Parliament*).

¹⁸ Abu Daud Busro, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2015), h. 85

peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".¹⁹ Kemudian Mahkamah Konstitusi sebagai puncak peradilan Konstitusi berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia (Pasal 3 UU Mahkamah Konstitusi).

Menurut Jimly Asshiddiqie,²⁰ kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur kenegaraan berimplikasi terhadap perubahan sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Keberadaan Mahkamah Konstitusi banyak dipakai terutama di Negara--negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan yang otoritarian menjadi negara yang sistem pemerintahannya demokratis, dan ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem pemerintahan negara Konstitusional modern.

Mahkamah Konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang mendasari atau melandasi kegiatan negara serta sebagai parameter untuk mencegah negara bertindak secara tidak Konstitusional. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Namun fungsi tersebut belum bersifat spesifik yang berada dengan fungsi yang dijalankan oleh Mahkamah Agung. Fungsi Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri dan dilatar belakangi pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam

¹⁹ UU Mahkamah Konstitusi.,

²⁰ Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, (Jakarta: P3I Sekretariat Jendral DPR RI, Agarino Abadi, 2003), h. 23

peradilan Mahkamah Konstitusi adalah Konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.

Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:²¹

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun

²¹ Pasal 24C ayat (1) dan (2) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia* tahun 1945

2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dengan rincian sebagai berikut:²²

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.
- 2) Menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian (*toetsing/review*) dalam konteks tulisan ini adalah pengujian Undang-Undang (UU) dalam arti luas yaitu dalam arti formal dan material, sedangkan pengujinya (lembaganya) tidak hanya lembaga peradilan saja melainkan juga lembaga legislatif/ eksekutif. Berdasarkan pengertian dari kamus *black* dan *fockema* pengujian Undang-Undang terhadap UndangUndang atau peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, yang dimaksud adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan (hakim) bukan dilakukan oleh lembaga eksekutif ataupun legislatif. Oleh karena itu disebut *judicial review*.²³
- 3) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Menurut Prof Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (hal.150) dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsi oleh UUD 1945 sesudah perubahan pertama (1999), kedua (2000), ketiga (2001), dan keempat (2002), mekanisme hubungan antar lembaga negara

²² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

²³ Machmud Aziz, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 5 (Oktober 2010), h. 1-2

tidak lagi bersifat vertikal, melainkan bersifat horizontal. Jika sebelum amandemen konstitusi dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka pasca kedudukannya sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), MK, Mahkamah Agung (MA), dan Badan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²⁴

B. Teori Fiqh Siyasah

1. Defenisi Fiqh Siyasah

Kata *fiqh* secara *leksikal* berarti tahu, paham, dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus di bidang hukum agama, yurisprudensi Islam. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan. Sehingga *fiqh* menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.²⁵

Sedangkan secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama *syara'* (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshil* (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah).

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), h. 150

²⁵ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), h. 21-22

Jadi menurut istilah, *fiqh* adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Atau bisa diartikan sebagai ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam.

Secara etimologis, kata *siyasah* merupakan bentuk masdar dari *sasa*, *yasusu* yang artinya mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin, dan memerintah. Dalam pengertian lain, kata *siyasah* dapat juga dimaknai sebagai politik dan penetapan suatu bentuk kebijakan. Kata *sasa* memiliki sinonim dengan kata *dabbara* yang berarti mengatur, memimpin (*to lead*), memerintah (*to govern*), dan kebijakan pemerintah (*policy of government*). Kata *siyasah* dilihat dari makna terminologi terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum Islam. Ibnu Manzhur mengartikan *siyasah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Abdul Wahab Khalaf mendefinisikan *siyasah* sebagai undang-undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal. Sementara itu Abdurrahman mengartikan *siyasah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan dengan negara lain.²⁶

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian *fiqh siyasah* adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan

²⁶ Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2011), h. 7

mencegah kemudharatan. Suyuthi Pulungan dalam bukunya, *Fiqh Siyasah* mendefinisikannya sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Bahwa *fiqh siyasah* dalam arti populer adalah ilmu tata negara, dalam ilmu agama Islam dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.²⁷

Definisi-definisi tersebut menegaskan bahwa wewenang membuat segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah, *ulil amri*, atau *wulatul amr*). Karena itu segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Ia wajib ditaati oleh masyarakat selama semua produk itu secara substansial tidak bertentangan dengan jiwa syariat. Karena *ulil amri* telah diberi hak oleh Allah untuk dipatuhi.

2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah

Mengenai penentuan ruang lingkup kajian *fiqh siyasah*, terdapat perbedaan penilaian di kalangan para ulama. Beberapa dari mereka ada yang membagi ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* menjadi tiga bidang, empat bidang atau membaginya menjadi lima bidang kajian *fiqh siyasah*. Bahkan, ada beberapa ulama yang mengelompokkan

²⁷ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), h. 26

menjadi delapan bidang kajian *fiqh siyasah*. Namun demikian, perbedaan yang ada tidak terlalu umum dan hanya bersifat teknis.

Sebagaimana dikemukakan oleh Imam al-Mawardi dalam bukunya yang berjudul *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, cakupan kajian siyasah yang sah meliputi tanggung jawab pemerintah terkait *siyasah dusturiyah* (peraturan perundang-undangan), *siyasah qadha'iyah* (peradilan), *siyasah idariyyah* (administrasi negara), *siyasah maliyyah* (ekonomi dan moneter), dan *siyasah harbiyyah* (hukum perang).²⁸

Sedangkan menurut T.M Hasbi Ash-Shiddieqy, seorang ulama terkemuka di Indonesia mengelompokkan ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* menjadi 8 bidang kajian, di antaranya yakni:

1. *Siyasah Dustriyyah Syar'iyah* yaitu kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan
2. *Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah* yaitu kebijaksanaan tentang penetapan hukum
3. *Siyasah Maliyyah Syar'iyah* yaitu kebijaksanaan ekonomi dan moneter
4. *Siyasah Qadlaiyyah Syar'iyah* yaitu politik peradilan²⁹
5. *Siyasah Idariyyah Syar'iyah* yaitu kebijaksanaan administrasi negara
6. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah* yaitu kebijaksanaan luar negeri dan hubungan internasional
7. *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah* yaitu politik pelaksanaan undang-undang

²⁸ Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Beirut: Daar al Fikr, t.t.), h. 12

²⁹ T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, (Yogyakarta: Madah, t.t.), h. 8

8. *Siyasah Harbiyyah Shar'iyah* yaitu politik peperangan

Dari beberapa pembagian ruang lingkup fiqh siyasah di atas dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian pokok, yakni:³⁰

- 1) *Siyasah Dusturiyyah*, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qadlaiyyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idariyyah* oleh birokrasi atau eksekutif.
- 2) *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah*, disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan atau *Siyasah Harbiyyah*, yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata.
- 3) *Siyasah Maliyyah*, disebut juga politik keuangan dan moneter. Membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

³⁰ Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), h. 15-16

3. Definisi Kepemimpinan Menurut Fiqh Siyasa

Kepemimpinan Islam adalah kepemimpinan yang berdasarkan hukum Allah. Oleh karena itu, pemimpin haruslah orang yang paling tahu tentang hukum Ilahi. Setelah para imam atau khalifah tiada, kepemimpinan harus dipegang oleh para *faqih* yang memenuhi syarat-syarat syariat. Bila tak seorang pun *faqih* yang memenuhi syarat, harus dibentuk *majelis fukaha*.

Ibnu Taimiyyah menyatakan agama Islam tidak akan bisa tegak dan abadi tanpa ditunjang oleh kekuasaan, dan kekuasaan tidak bisa langgeng tanpa ditunjang dengan agama. Dalam Islam istilah kepemimpinan dikenal dengan kata *Imamah*. Sedangkan kata yang terkait dengan kepemimpinan dan berkonotasi pemimpin dalam Islam ada delapan istilah, yaitu; *Imam, Khalifah, Malik, Wali, Amir, Sultan, Rais, dan Ulil, amri*. Menurut Quraish Shihab, imam dan *khalifah* dua istilah yang digunakan Al-Quran untuk menunjuk pemimpin. Kata imam diambil dari kata *amma-yaummu*, yang berarti menuju, dan meneladani. Kata *khalifah* berakar dari kata *khalafa* yang pada mulanya berarti “di belakang”. Kata *khalifah* sering diartikan “pengganti” karena yang menggantikan selalu berada di belakang, atau datang sesudah yang digantikannya.

Konsep pertama mengenai kepemimpinan Islam adalah *khilafah*. Secara *harfiah*, *khilafah* berarti penggantian atau *suksesi*. Maksudnya adalah penggantian kepemimpinan selepas Nabi Muhammad Saw, bukan dalam kedudukannya sebagai Nabi namun sebagai pemimpin umat. Orang yang memegang jabatan *khilafah* disebut dengan *khalifah*. Namun

demikian, kata *khalifah* kemudian lebih populer diartikan sebagai kepala negara dalam Islam sepeninggal Nabi Muhammad Saw.³¹

Kepemimpinan menurut *fiqh siyasah* yaitu *imamah* yang antara lain bertugas sebagai pengganti kenabian, yang bertugas melindungi agama dan mengatur kemaslahatan hidup, beberapa ulama berpendapat bahwasanya pengangkatan pemimpin adalah wajib, kewajiban pengangkatan pemimpin berdasarkan akal, karena orang memiliki akal sehat patuh dan mengikuti pemimpinnya yang mencegah mereka dari kezhaliman dan menghindari dari adanya permusuhan dan konflik.³²

Terkait perihal tersebut ada tiga pandangan dalam memahami fenomena kepemimpinan yaitu:

- 1) Kepemimpinan tidak memusatkan perhatian pada kekuatan individual, bukan pada posisi atau status yang dimiliki, dalam perspektif Weber, sebuah kepemimpinan yang memusatkan kepada prosedur hukum di sebuah otoritas hukum.
- 2) Tipe kepemimpinan tradisional yang didasarkan pada kepercayaan yang mapan tentang kesucian tradisi lama. Status seseorang pemimpin ditentukan adat-kebiasaan lama yang dipraktikkan di dalam masyarakat di dalam tradisi tertentu.
- 3) Kepemimpinan bisa dipahami sebagai kemauan dalam diri diri seseorang dalam perspektif Weber,

³¹ Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi atas Persoalan Keislaman: Seputar Filsafat, Hukum, Politik dan Ekonomi*, (Bandung: Mizan, 1994), h. 57

³² Al mawardi. *Al ahkam sultoniyyah. Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, (Jakarta: Qisthi pers, 2015), h. 9

kepemimpinan yang memiliki sumber dari kekuasaan yang terpercaya tersebut otoritas karisma.³³

Imamah (kepemimpinan) menurut etimologi adalah bentuk masdar dari kata kerja *amma*, berasal dari kata akar *amma- yauumu- imamatan* yang berarti *al-qasdu* yaitu sengaja, *al-taqaddum* yaitu berada di depan atau mendahului, juga bisa berarti menjadi imam merupakan bentuk *fi'il* yang berarti setiap orang yang memimpin suatu kaum menuju jalan yang lurus ataupun sesat. Bentuk jamak dari kata imam adalah *a'immah*. Imam juga berarti bangunan benang yang di letakkan di atas bangunan, ketika membangun, untuk memelihara kelurusannya. Kata ini juga berarti orang yang menggiringi unta walaupun berada di belakang.³⁴

Imamah (kepemimpinan) merupakan suatu perkara sosial. Dalam perspektif politik islam mencakup makna yang paling umum Imam di bagi menjadi dua yaitu imam yang membawa manusia menuju cahaya petunjuk (*imam nur*) dan imam yang membawa manusia menuju api neraka (*imam nar*). Para imam nur mengajak manusia menuju hidayah yang sesuai dengan perintah ilahi, sedangkan Imam nur mengajak manusia menuju neraka, mengutamakan perintahnya dari pada perintah dan hukum Allah SWT, memaksakan hawa nafsunya kepada masyarakat.

³³ Surahman amin "Pemimpin Dalam Kepemimpinan AlQur An" jurnal study alquran vol 1 no. 1(oktober 2015), h. 28

³⁴ Ali Asgar Nusrati, *Sistem Politik Islam Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Nur Al-Huda, 2014), h. 287

Sedangkan, menurut istilah yang populer di tengah masyarakat, *imamah* ialah sistem politik *ilahiah*.³⁵

Sedangkan definisi *imamah* secara terminologi, para ulama mempunyai definisi tersendiri dengan kata-kata yang berbeda namun secara maksud dan tujuan hampir sama. Pertama, Al-Mawardi mendefinisikan, "*imamah* itu ditetapkan untuk menggantikan tugas kenabian dalam menjaga agama dan menata dunia dengannya (agama).³⁶Kedua, Imam Haramain al-Juwaini mendefinisikan *imamah* adalah kepemimpinan sempurna, yang berkaitan dengan khusus maupun umum dalam berbagai persoalan agama maupun dunia.³⁷ Ketiga, *an-Nafasi* dalam *al-aqa'id* mendefinisikan *imamah* adalah wakil Rasulullah dalam urusan menegakan agama yang wajib diikuti oleh seluruh umat.

Dapat dikatakan *imamah* itu adalah sistem kepemimpinan yang sempurna yang mengatur masyarakat baik itu dalam hal kebaikan yang berdampak dalam kehidupan atau kebaikan yang berdampak kepada akhirat seseorang. Oleh sebab itu, wajib mengikuti seorang imam karena hal itu semua demi kebaikan bersama.

Sesungguhnya, dalam Islam figur pemimpin ideal yang menjadi contoh dan suritauladan yang baik, bahkan menjadi rahmat bagi manusia (*rahmatan linnas*) dan rahmat

³⁵ Ali Ahmad As-Salus, "*Aqidah Al-Imamah Inda As-Syi'ah Al-Isna'*" Asyariyah (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), h. 15

³⁶ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Sulthaniyah. "Sistem Pemerintahan Khalifah Islam"* (Jakarta: AlAzhar press, 2015), h. 5

³⁷ Abdullah ad-dumaji, "*Konsep Kepemimpinan dalam Islam*", (Jakarta: ummul qura" 2016), h. 7

bagi alam (*rahmatan lil'alamin*) adalah Nabi Muhammad Rasulullah Saw. Sebagaimana dalam firman-Nya :

وَالْيَوْمَ اللَّهُ يَرْجُوا كَان لِمَنْ حَسَنَةً أُسْوَةٌ اللَّهُ رَسُولٍ فِي لَكُمْ كَان لَقَدْ
كَثِيرًا اللَّهُ وَذَكَرَ الْآخِرَ

Artinya: "Sesungguhnya telah ada pada (diri) Rasulullah itu suri teladan yang baik bagimu (yaitu) bagi orang yang mengharap (rahmat) Allah dan (kedatangan) hari kiamat dan dia banyak menyebut Allah." (QS.al-Ahzab [33]: 21).

Seorang pemimpin yang baik adalah pemimpin yang memiliki sekurang-kurangnya 4 (empat) sifat dalam menjalankan kepemimpinannya, Yakni :

- a. Siddiq (jujur) sehingga ia dapat dipercaya.
- b. Tabligh (penyampai) atau kemampuan berkomunikasi dan bernegosiasi.
- c. Amanah (bertanggung jawab) dalam menjalankan tugasnya.
- d. Fathanah (cerdas) dalam membuat perencanaan, visi, misi, strategi dan mengimplementasikannya.

Adapun menurut Al Mawardi dalam kitabnya *al-Ahkam al-sulthaniyyah* ia menetapkan bahwa terdapat tujuh hal yang harus dipenuhi oleh seorang pemimpin (imam) antara lain:

- a. Bersifat Adil (*Al-Adalah*)

Menurut Mawardi, sifat adil ini adalah sangat fundamental, sebab tanpa sifat tersebut seorang pemimpin tidak ideal, keadilan kepala pemerintahan

adalah keadilan demi mengupayakan kesejahteraan dan kebahagiaan warganya.

b. Berpengetahuan (*Al-Alim*)

Pengetahuan yang mempuni dan luas dibutuhkan bagi seorang pemimpin dalam menjalankan roda kepemimpinan, dan menopang kemampuan kepala negara dalam berijtihad, dalam proses pengambilan keputusan, sebab ijtihad seorang kepala negara sangat mutlak dibutuhkan.

c. Memiliki Kepekaan

kemampuan mendengar, melihat dan berbicara dengan sempurna sehingga dia dapat mengenali masalah dengan teliti dan dapat berkomunikasi dengan baik dalam proses penelitian hukum.

d. Mempunyai kondisi fisik yang sehat.

e. Memiliki kebijakan dan wawasan yang memadai untuk mengatur kehidupan rakyat dan mengatur kepentingan umum.

f. Memiliki keberanian untuk melindungi wilayah kekuasaan islam dan untuk mempertahannya dari serangan musuh.

g. Berasal dari keturunan Quraisy.

Dalam Islam seorang pemimpin disebut juga dengan *Imarah*. *Imarah* berasal dari kata "*amr*" yang artinya perintah, persoalan, urusan atau dapat pula dipahami sebagai kekuasaan. *Amir* adalah orang yang memerintah, orang yang menangani persoalan, orang yang mengurus atau penguasa. Itulah sebabnya muncul ungkapan ulama dan *umara*. "*Umara*" disini merupakan istilah untuk menyebut

orang-orang yang bertindak sebagai pemimpin legal-formal dalam suatu negara atau sekumpulan manusia.

Imarah berakar kata dari *amara-ya'muru-amrun* yang berarti memerintah, lawan kata dari melarang. Pelakunya disebut *amir* yang berarti pangeran, putra mahkota, raja (*al-malik*), kepala atau pemimpin (*al-ra'is*), penguasa (wali). Selain itu juga bisa berarti penuntun atau penunjuk orang buta, dan tetangga.³⁸ Kata *amara* muncul berkali-kali dalam al-Qur'an dan naskah-naskah awal lainnya dalam pengertian "wewenang" dan "perintah". Seseorang yang memegang komando atau menduduki suatu jawaban dengan wewenang tertentu disebut sahib *al-amr*, sedangkan pemegang *amr* tertinggi adalah *amir*. Pada masa-masa akhir Abad Pertengahan, kata sifat *amiri* sering digunakan dalam pengertian "hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan atau administrasi".

Seorang *amir* adalah seorang yang memerintah, seorang komandan militer, seorang gubernur provinsi atau ketika posisi kekuasaan diperoleh atas dasar keturunan seorang putra mahkota. Sebutan ini adalah sebutan yang diinginkan oleh berbagai macam penguasa yang lebih rendah tingkatannya, yang tampil sebagai gubernur provinsi dan bahkan kota yang menguasai wilayah tertentu di kota. Sebutan ini pula bagi mereka yang merebut kedaulatan yang efektif untuk diri mereka sendiri, sambil memberikan pengakuan simbolik yang murni terhadap kedaulatan *khalifah* sebagai penguasa tertinggi yang dibenarkan dalam

³⁸ Ali Syariati, *Ummah dan Imamah*, terj. Afif Muhammad (Jakarta: Pustaka Hidayah, 1989), h. 53

Islam. Istilah *amir* ini pertama kali muncul pada masa pemerintahan Umar bin al- Khattab. Umar menyebut dirinya sebagai *amir al-mukminin* yang berarti pemimpin kaum yang beriman.

Sementara itu, *imarah* secara *harfiah* diartikan sebagai lembaga yang memiliki kewenangan memerintahkan sesuatu kepada orang lain. Dalam arti istilah, *imarah* sama dengan *imamah* dan *khilafah*. Orang yang memegang jabatan *imarah* ini disebut sebagai *amir*. Kepala negara dalam Islam sering pula disebut sebagai "*amirul mu'minin*". Gelar ini mula-mula dipergunakan oleh Umar bin Khathab yang menggantikan Abu Bakar. Kata *khalifah* tidak dipergunakannya untuk menghindari penggunaan kata *khalifah*.³⁹

Konsep *imarah* bernuansa sosial dan hampir-hampir tidak berhubungan dengan aspek doktrin Islam. Sistem nilai dan prinsip-prinsip kepemimpinan seorang *amir*-lah yang menentukan apakah mekanisme kepemimpinan itu bernuansa Islam atau tidak. Itulah sebabnya, Umar bin Khatthab mencantumkan kata tambahan "*mu'minin*", sebab kata *amir* saja belum mewakili peristilahan yang berhubungan dengan unsur teologis dalam Islam.

Terdapat ragam perbedaan pendapat dari kalangan ulama terdahulu mengenai persyaratan seorang pemimpin imam (*khalifah*) terutama harus dari suku Quraisy, akan tetapi juga terdapat beberapa perbedaan-perbedaan dari kalangan ulama abad ini, oleh sebab itu mendidik pribadi

³⁹ Thoyib I.M. dan Sugiyanto, *Islam dan Pranata Sosial Kemasyarakatan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), h. 183

untuk menjadi pemimpin merupakan hal yang sangat urgent, agar banyak kader-kader yang pemimpin yang memenuhi syarat yang telah ditetapkan, sehingga akan mampu melahirkan pemimpin yang ideal.

Dalam kitab yang berjudul *Kaifa Takhtaru Al-Ra'is Al Jumhuriyah* (Bagaimana Anda Memilih Kepala Negara) yang dikarang oleh Dr. Raghib Al-Sirjani salah satu Da'i Mesir sekaligus sejarawan yang berprestasi. Dalam kitab ini beliau menerangkan tentang beberapa kaidah, bagaimana kriteria secara umum calon pemimpin yang baik untuk dipilih dalam pemilu, sehingga kedepan akan memberikan maslahat yang besar kepada kaum muslimin secara khusus dan bangsa negara secara umum. Kriteria tersebut antara lain :

1. Tidak tamak terhadap kekuasaan

Sebagaimana yang diriwayatkan oleh Abu Musa Al-Asy'ari Radhiyallahu 'Anhu :

“Saya masuk menemui Rasulullah Shallallahu 'Alaihi Wasallam bersama dua orang dari bani 'Amawi : kemudian salah satu diantara mereka mengatakan : Wahai Rasulullah, berikanlah kami kekuasaan atas apa yang Allah berikan kepada anda. Dan yang satunya berkata dengan perkataan semisal, maka beliau Shallallahu 'Alaihi Wasallam menjawab :

إنا والله لا نؤتي هذا العمل أحداً سألته، أو أحداً حرص عليه

“Sesungguhnya kami, Demi Allah kami tidak akan memberikan kekuasaan kepada orang yang memintanya, atau orang yang tamak terhadapnya.” (Muttafaq 'Alaih)

Dan juga Hadis yang berasal dari Abdurrahman bin Samurah Radhiyallahu 'Anhu, berkata kepadaku Nabi Shallallahu 'Alaihi Wasallam :

يا عبد الرحمن بن سمره لا تسأل الإمارة فإنك إن أعطيتها
عن مسألة وكلت إليها وإن أعطيتها عن غير مسألة أعنت عليها
وإذا حلفت على يمين فرأيت غيرها خيرا منها فكفر عن يمينك
وأت الذي هو خير

"Wahai Abdurahman bin Samurah, jangan engkau meminta kekuasaan, maka apabila engkau engkau meminta maka enggak akan memikul terhadapnya, akan tetapi jika engkau yang diberikan jabatan maka engkau akan dibantu atasannya, apabila engkau telah bersumpah dan ternyata mendapati ada orang yang lebih baik darimu maka batalkanlah sumpahmu."

2. Visi Misi Sesuai Syari'at

Melihat visi misi pemimpin sangat amatlah penting, adapun tolak ukur visi misi itu baik atau buruk, perlu dilihat apakah visi misi tersebut masuk dalam kategori hal-hal yang disukai oleh Allah dan Rasul-Nya atau tidak, Maka memilih pemimpin yang visi misinya tidak sejalan dengan syari'at Islam adalah kesalahan.

3. Terdapat Sifat-Sifat Yang Dibutuhkan Sebagai Sosok Pemimpin

Dalam hal ini harus dilihat bagaimana sejarah calon pemimpin dan *track record* yang telah dijalani pada masa-masa sebelumnya, apakah visi misinya sesuai dengan *track record* yang pernah dia jalani atau tidak. Ataukah dia hanya menunjukkan kepada masyarakat hal-hal yang disukai masyarakat sebelum mencalonkan diri

dan pada akhirnya mengkhianatinya. Ataukah calon pemimpin tersebut tidak memiliki perhatian terhadap persoalan-persoalan yang urgen dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Dalam hal ini tentu saja kita tidak memilihnya dalam pemilu.

4. Memiliki Pandangan Dalam Kondisi Negara Saat Ini

Seorang yang akan menjadi pemimpin harusnya mengetahui betapa mahalnya harga sebuah negara yang akan dia pimpin, sehingga dia akan memperjuangkan mati-matian negara tersebut. Jikalau seorang pemimpin tidak mengerti kondisi dan betapa berharganya sebuah negara, maka terhormat dan tidaknya sebuah negara tidak akan menjadi perhatiannya, bahkan tidak peduli jika kekekayaan negaranya bocor dan diambil dari bawah.

5. Memiliki Wibawa Dan Kharismatik

Wibawa dan kharismatik merupakan sebuah hal yang amat penting untuk dimiliki seorang pemimpin, karena sangat akan membantunya dalam memimpin sebuah negeri. Dengan sifat Wibawa ini, dia akan bisa menengahi berbagai pikiran yang mungkin bersebrangan dalam sebuah negara kemudian mengumpulkannya dan memilih pemikiran pemikiran terbaik untuk masalah bagi negara.

6. Mengerti Hukum Ketatanegaraan

Ini juga hal yang penting, dengannya dia akan mengerti batas-batas apasaja yang bisa dia lakukan serta fasilitas apa saja yang bisa dia gunakan untuk mengatur negara. Maka apabila seorang pemimpin tidak mengerti hukum ketatanegaraan maka alih-alih memperbaiki

keadaan yang saat ini, dia malah akan merusak tatanan yang ada bahkan memperburuk keadaan.

7. Wajib Menyukai Musyawarah

Wajib bagi seorang pemimpin menyukai musyawarah, dan tidak mengedepankan pendapatnya dan pendapat kelompoknya. Jika dirasa kesimpulan musyawarah mengarah kepada maslahat negara dan bangsa.

Allah Subhanahu Wata'ala berfirman :

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

“Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal.” (Q.S. Ali ‘Imran/3:159)

Pada perang Uhud Rasulullah Shallallahu ‘Alaihi Wasallam bermusyawarah bersama para sahabatnya, antara berperang di dalam kota Madinah atau di luar kota yaitu disekitar gunung Uhud, dan akhirnya singkat cerita Rasulullah Shallallahu ‘Alaihi Wasallam mengikuti pendapat kebanyakan sahabat yang menginginkan perang di luar kota, walaupun beliau sebenarnya

menginginkan dan mengusulkan melakukan perang di dalam kota Madinah.

8. Konsekuen Dengan Akhlak

Dalam artian beliau (Raghib Al-Sirjani) membagi menjadi tiga hal :

- a) Seorang pemimpin harus memiliki sifat kasih sayang kepada rakyat.
- b) Seorang pemimpin harus memiliki masa lalu yang bersih dari sifat fasad atau buruknya kepemimpinan masa lalu.
- c) Harus memiliki sifat pemberani dan tidak penakut.

9. Wajib Dari Golongan Laki-Laki

Rasulullah Shallallahu 'Aaihi Wasallam bersabda :

لَنْ يُفْلِحَ قَوْمٌ : عَنْ أَبِي بَكْرَةَ، قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ
وَلَوْ أَمَرَهُمْ امْرَأَةٌ

Dari Abu Bakrah radhiyallahu 'anhu, telah berkata Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam: "Tidak akan beruntung suatu kaum (bangsa) manakala menyerahkan urusan (kepemimpinan) nya kepada seorang wanita." (H.R. Ahmad)

10. Harus Dari Seorang Muslim

Allah Subhanahu Wata'ala berfirman :

لَا يَتَّخِذِ الْمُؤْمِنُونَ الْكُفْرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ وَمَنْ يَفْعَلْ
ذَلِكَ فَلَيْسَ مِنَ اللَّهِ فِي شَيْءٍ إِلَّا أَنْ تَتَّقُوا مِنْهُمْ تُقَاتُ وَيَحْذَرُكُمْ اللَّهُ
الْمَصِيرُ اللَّهُ وَالِيٌ نَفْسَهُ

"Janganlah orang-orang mukmin mengambil orang-orang kafir menjadi Wali (Pemimpin/Pelindung) dengan

meninggalkan orang-orang mukmin. Siapa berbuat demikian, niscaya lepaslah ia dari pertolongan Allah SWT, kecuali karena (siasat) memelihara diri dari sesuatu yang ditakuti dari mereka. Dan Allah memperingatkan kamu terhadap diri (siksa)-Nya. Dan hanya kepada Allah kembali(mu).” (Ali ‘Imran/3: 28)

Tentu saja kriteria di atas adalah kriteria yang beliau sebutkan secara umum dan bukan atas tartib (urutan) seandainya secara urutan tentu saja kriteria harus dari seorang muslim akan didiurutkan pada urutan pertama.⁴⁰



⁴⁰ Admin Wahdah, <https://wahdah.or.id/kaidah-memilih-pemimpin>, diakses pada 11 Desember 2023