

## BAB II KAJIAN TEORI

### A. Teori Hak Asasi Manusia

#### 1. Pengertian Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia menyentuh setiap aspek kehidupan semua orang. Dengan demikian untuk melindungi dan memajukan Hak Asasi Manusia maka kewajiban pemerintah Indonesia adalah memastikan bahwa hak-hak yang di tetapkan dalam undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia serta beberapa ratifikasi konvenan yang telah dijadikan peraturan perundang-undangan telah terpenuhi bagi masyarakat. Pemberian hak formal atau hukum hanyalah satu langkah dalam proses tersebut. Negara wajib menjamin bahwa hak benar-benar dinikmati oleh orang-orang yang layak menerimanya.<sup>1</sup>

Untuk mencapai tujuan ini, juga perlu dilakukan adopsi terhadap implementasi kebijakan dan praktek baru untuk memberlakukan setiap perundang-undangan. Mungkin diperlukan pendidikan dan pelatihan baik untuk para pejabat maupun masyarakat umum, dan juga alokasi sumber daya yang memadai bagi pelayanan yang relevan.<sup>2</sup>

Marsuki menyebutkan bahwa bagian penting dari prinsip partisipasi dalam konsepsi responsif bidang HAM adalah sifat afirmatif yang dilegalisasi melalui peraturan

---

<sup>1</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2015 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Dalam Kebijakan Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara*, Tesis Universitas Sumatera Utara Medan Fakultas Hukum Program Studi Magister Ilmu Hukum 2019, h. 65

<sup>2</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 66

perundang-undangan sebagai respon atas kebutuhan riil masyarakat. Jika pada aspek hak sipil dan hak politik (HSP) prinsip kebebasan dikerangka sebagai ruang pemenuhan hak-hak, maka hak bidang ekonomi sosial dan budaya dikonstruksikan sebagai aksi afirmatif untuk tujuan Equal Opportunity agar kelompok atau golongan tertentu yang rentan, memperoleh peluang yang setara dengan kelompok atau golongan lain yang kuat.<sup>3</sup> Maka kebijakan yang diambil adalah kabijakan yang memberi posisi hukum sebagai hak yang bisa dikomplain pemenuhannya secara hukum (*justiciabel*).<sup>4</sup>

Hak Asasi Manusia merupakan salah satu wujud kongkrit dalam rangka menjamin terlaksananya kewajiban-kwajiban yang tercantum dalam hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia, ini juga menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia kosen terhadap bagaimana melaksanakan kewajibannya guna memastikan bahwa semua orang benar-benar menikmati hak-hak mereka. Pemerintah tidak ingin dinilai oleh dunia internasional lagi sebagai negara yang paling sering melakukan pelanggaran hak asasi manusia.<sup>5</sup>

HAM juga merupakan usaha untuk membangun masyarakat desa melalui program-program yang bersentuhan langsung oleh masyarakat desa yang akan dilakukan oleh panitia HAM Kabupaten. Menurut

---

<sup>3</sup> John Kenedi, Prefesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016, h. 6

<sup>4</sup> Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h 433

<sup>5</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 66

pembangunan pedesaan juga tidak hanya mencakup implementasi program-program peningkatan kesejahteraan sosial melalui distribusi uang dan jasa untuk mencukupi kebutuhan dasar.<sup>6</sup>

Lebih dari itu adalah sebuah upaya dengan spektrum kegiatan yang menyentuh pemenuhan berbagai macam kebutuhan sehingga segenap anggota masyarakat dapat mandiri, percaya diri, tidak bergantung dan dapat lepas dari belenggu struktural yang membuat hidup sengsara.

Proses HAM tersebut merupakan pendekatan pada aksi hak asasi manusia, persuasip dan kerjasama teknis, bukan pendekatan yang memberlakukan sanksi akan tetapi tidak menutup kemungkinan apabila tindakan pelanggaran terhadap kemanusiaan itu akan di rekomendasikan oleh panitia HAM untuk di proses berdasarkan aturan hukum yang berlaku.<sup>7</sup>

Patut memanjatkan puji dan syukur kepada Allah SWT/Tuhan YME karena suatu Rencana Aksi Nasional Yang merupakan salah satu agenda kongkrit bagi semua pihak terkait untuk mengedepankan nilai-nilai keadilan, keterbukaan, inklusifme, pemerataan akses dan penegakan sistem melalui supremasi hukum, telah tertuang dalam Keputusan Presiden No. 40 tahun 2004 tentang Hak Asasi Manusia, untuk priode tahun 2004-2009 KEPRES ini telah dipertegas lagi dalam peraturan Presiden No. 7/2005 yang dikeluarkan pada 19 januari 2005 bahwa HAM sebagai Gerakan Nasional yang mengatur implementasi rencana

---

<sup>6</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 67

<sup>7</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 67

aksi nasional bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia bagi semua warga negara.<sup>8</sup>

Saat ini pemerintah telah mengeluarkan regulasi terbaru terkait HAM yaitu: Peraturan Presiden No. 23 tahun 2011 tentang Hak Asasi Manusia untuk priode tahun 2011-2014. Dalam pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan Rencana Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disingkat HAM adalah: Rencana aksi yang disusun sebagai pedoman pelaksanaan penghormatan, pemajuan, pemenuhan, perlindungan, dan penegakan HAM di Indonesia.

Lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No. 23 tahun 2011 tentang Hak Asasi Manusia untuk priode tahun 2011-2014 pasal 1 angka 4 menyebutkan: Panitia HAM Nasional adalah panitia yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan HAM.

Sedangkan dalam pasal 1 angka 5 menyebutkan: Panitia HAM Provinsi adalah panitia yang dibentuk oleh Gubernur sebagai penanggungjawab pelaksanaan HAM di provinsi yang bersangkutan. dalam pasal 1 angka 6 menyebutkan: Panitia HAM Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab pelaksanaan HAM di kabupaten/kota yang bersangkutan.<sup>9</sup>

Pembentukan HAM menurut pasal 2 menyatakan bahwa: HAM bertujuan untuk meningkatkan penghormatan, pemajuan, pemenuhan, perlindungan, dan

---

<sup>8</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 68

<sup>9</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 69

penegakan HAM di Indonesia dengan mempertimbangkan nilai-nilai agama, moral, adat istiadat, budaya, dan keamanan, serta ketertiban bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

HAM merupakan salah satu solusi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan besar bangsa dan negara ini terkait masalah hukum, politik, budaya, sosial, ekonomi dan lainnya jika kita melaksanakan HAM betul-betul seperti apa yang diamanahkan oleh Peraturan Presiden No. 23 tahun 2011 tentang Hak Asasi Manusia untuk priode tahun 2011-2014 ini.<sup>10</sup>

## 2. Hak Asasi Penyandang Disabilitas dalam Pemilihan

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu instrumen utama demokrasi. Pelaksanaan Pemilu mensyaratkan terjaminnya hak-hak para pemilih dengan melibatkan semua elemen warga negara tanpa terkecuali. Namun sejak dahulu Penyandang Disabilitas Mental (PDM) di Indonesia didiskreditkan sebagai orang yang tidak pantas dan tidak cakap untuk berpartisipasi dalam Pemilu. Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) DKI. Jakarta tahun 2017, ratusan PDM yang berada di beberapa panti sosial di Jakarta tidak diberikan hak pilih dengan alasan mereka mengalami gangguan jiwa. Hal ini diperkuat dengan surat pernyataan dari salah satu rumah sakit di Jakarta bahwa penghuni panti sosial tersebut dianggap tidak cakap untuk memilih.

Pada Pilkada 2018 Kami menemukan sekitar 418 penghuni panti sosial di Kota Bekasi tidak didata oleh

---

<sup>10</sup> Edo Maranata Tambunan, *Analisis Penerapan Peraturan*,... h. 70

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pemilih, juga dengan alasan adanya surat keterangan dokter yang menyatakan seluruh penghuni panti sedang dalam keadaan sakit atau direhabilitasi. Pasal 4 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum, menyatakan persyaratan untuk bisa didaftar sebagai pemilih adalah tidak sedang terganggu jiwa atau ingatannya yang harus dibuktikan melalui surat keterangan dokter.

Begitu pun dengan fenomena hak untuk dipilih, Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa seseorang hanya bisa mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) apabila calon tersebut sehat secara jasmani dan rohani. Sehat rohani harus dibuktikan melalui serangkaian pemeriksaan psikiater termasuk di dalamnya pemeriksaan untuk melacak jejak masalah kejiwaan. Undang Undang Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota harus memenuhi persyaratan mampu secara rohani. Bukan hanya itu, untuk menjadi komisioner penyelenggara pemilu mulai dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota harus melalui seleksi tes psikologi. Persyaratan tes psikologi ini menutup kemungkinan bagi PDM untuk menjadi pimpinan eksekutif dan/ atau anggota legislatif di pusat maupun daerah.

Secara medis kapasitas seseorang untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu tidak ditentukan oleh diagnosis atau

gejala yang dialami penderita, melainkan dari kemampuan kognitif (kemampuan berpikir). Artinya PDM seperti penderita skizofrenia, Bipolar atau depresi berat tidak otomatis kehilangan kapasitas menentukan pilihan. Hambatan yang terjadi ini tidak sesuai dengan perkembangan Hak Asasi manusia (HAM) internasional yang menjamin hak politik bagi penyandang disabilitas. PDM memiliki hak asasi yang setara sejak mereka lahir, diantaranya hak untuk memilih dan dipilih, yang dalam pemenuhannya tidak dapat dibatasi oleh negara.<sup>11</sup>

Secara yuridis PDM adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang memiliki hak konstitusional yang sama, Pasal 28D ayat (1) Undang Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 menyatakan bahwa Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam Pemilu yang dilaksanakan secara berkala, jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan yang tidak membedakan, dan dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Josefhin Mareta, *Mekanisme Penegakan Hukum Dalam Upaya Perlindungan Hak Kelompok Rentan (Anak Dan Perempuan)*, Jurnal HAM 7, No. 2, 141-155. 2016.

<sup>12</sup> Tony Yuri Rahmanto, *Hak Pilih Bagi Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal HAM Vol. 10 No. 1, 2019

Konvensi Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, pada Pasal 25 menyatakan bahwa setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan: a) Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih. Ketentuan ini menekankan setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas.

Pasal 21 Convention on The Rights of Persons with Disabilities (CRPD) yang telah diratifikasi Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomer 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Convention on The Rights of Persons with Disabilities (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), menyatakan: 1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas; 2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negaranya; 3) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kehendak ini

harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.

Kemudian, dalam Pasal 5 ayat 3 Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dijelaskan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Kelompok masyarakat yang rentan tersebut salah satunya penyandang disabilitas. Pasal 43 Undang Undang HAM ini secara substansial memberikan jaminan kepada setiap warga negara untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain itu, diberikan peluang yang setara bagi setiap warga negara untuk dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Pasal 75 ayat (1) Undang Undang Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas mengamanatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin agar penyandang disabilitas dapat berpartisipasi secara efektif dan penuh dalam kehidupan politik dan publik serta langsung atau melalui perwakilan. Pasal 77 memerintahkan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin hak politik penyandang disabilitas dengan memperhatikan keragaman disabilitas untuk berpartisipasi langsung dan mendapat hak untuk didata sebagai pemilih

dalam Pemilu, Pilkada, Pemilihan Kepala Desa atau sebutan lainnya.

Perhimpunan Jiwa Sehat telah mengajukan judicial review Pasal 57 Ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada. Pasal yang berbunyi, “ untuk dapat didaftar sebagai pemilih, warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat: a tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; dan/atau ...” Pasal ini kami nilai telah menghilangkan hak memilih seseorang warga negara untuk berpartisipasi di dalam pilkada. Selain itu, ketentuan pasal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah, khususnya pada tahapan pemuktahiran dan pendaftaran pemilih. Padahal, gangguan psikososial bersifat episodik dan tidak terus-menerus muncul setiap saat. Hingga akhirnya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari permohonan kami.

Perjuangan tidak berhenti sampai di sini. Kami terus memberikan edukasi kepada masyarakat luas dan memberikan berbagai masukan kepada penyelenggara pemilu untuk tidak mengabaikan penyandang disabilitas mental dalam hajatan pemilu.

### 3. Hak Asasi Perempuan dalam Pemilihan

Negara menjamin persamaan hak dan kedudukan setiap warga negara, laki-laki dan perempuan. Dalam konstitusi dasar negara Republik Indonesia UUD 1945 pasal 27 (1) berbunyi : Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan

tidak ada kecualinya, pasal 27 (2) berbunyi : Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Di samping itu pemerintahan Indonesia juga telah meratifikasi berbagai konvensi dunia dan menandatangani sejumlah deklarasi internasional berkaitan dengan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan diantaranya; Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

Adanya jaminan konstitusi dan berbagai kebijakan formal tersebut ternyata tidak dengan sendirinya bisa mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan nyata. Dalam kenyataan masih tampak berbagai bentuk ketimpangan gender pada berbagai aspek kehidupan. Keadilan dan kesetaraan gender sebagai salah satu cita-cita dan arah dalam pembangunan nasional hanya dapat terwujud, jika masyarakat dan aparat negara memiliki kesadaran, kepekaan dan respons serta motivasi yang kuat dalam mendukung terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender tersebut.

Dalam bidang politik terlihat bahwa representasi gender pada anggota legislatif masih agak timpang, begitu juga di bidang pemerintahan, pejabat perempuan yang menduduki jabatan Bupati/Walikota masih amat terbatas. Sedangkan dalam kepengurusan Partai Politik kedudukan perempuan juga masih kurang dan hanya sebagai pelengkap dalam pemenuhan keterwakilan perempuan yaitu menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan Partai Politik tingkat pusat yang merupakan syarat Partai Politik menjadi Peserta Pemilu,

sebagaimana diatur dalam pasal 173 (2) huruf e UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain di pusat, Partai Politik juga memperhatikan 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan Partai Politik tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.<sup>13</sup>

Partisipasi perempuan dalam politik sesungguhnya sudah ada, jauh sebelum kemerdekaan. Nama-nama Cut Nyak Dien, Martha Christina Tiahahu, Cut Meutia, HR. Rasuna Said, R.A.Kartini merupakan tokoh-tokoh politik perempuan, namun persentase politisi perempuan relatif masih kecil. Wacana tentang pentingnya partisipasi perempuan dalam politik terus menjadi pembicaraan publik. Eksistensi perempuan dalam politik masih seperti cerita klasik yang menempati ruang pinggir/pemain figuran dalam diskursus kontemporer.

Partisipasi perempuan dalam politik sesungguhnya merupakan konsekuensi logis dari hak demokrasinya sebagai warga negara. Tidak keliru jika dikatakan bahwa dunia politik sangat keras, hal ini bisa dipahami karena orientasinya adalah kekuasaan baik itu legislatif maupun eksekutif, tetapi tidak berarti bahwa dunia politik tidak bisa dimasuki perempuan. Secara internal, kegagalan perempuan dalam memperjuangkan kesetaraan haknya di dunia politik disebabkan oleh masih rendahnya pemahaman dan kesadaran gender perempuan (kesadaran meletakkan kedudukan, fungsi, tugas dan peran sejajar dengan laki-laki).

---

<sup>13</sup> <https://kota-sawahlunto.kpu.go.id>

Meskipun lamban tetapi secara umum tingkat keterwakilan perempuan cukup menggembirakan. Kesadaran politik perempuan untuk masuk terus mengalami peningkatan namun karena besarnya kendala yang didapat perempuan, peningkatan tersebut bersifat fluktuatif. Hasil pemilu 2019 keterwakilan perempuan di DPR RI adalah 20,87% meningkat dari pada hasil Pemilu tahun 2014 yaitu sebesar 17,32%.

Di tengah rendahnya political will Partai Politik terhadap keterwakilan perempuan dalam politik, dukungan ormas, LSM dan media pada politisi perempuan juga sangat minim. Dengan realitas seperti ini diharapkan Partai Politik mampu menunjukkan keberpihakan pada politisi perempuan mulai dari rekrutmen sampai promosi dalam jabatan-jabatan strategis bukan hanya pada jabatan administratif dan yang bersifat asesoris. Pendekatan ke partai-partai politik adalah suatu langkah penting yang harus dilakukan perempuan.

Perempuan-perempuan yang sukses di berbagai bidang perlu ikut mendorong gerakan untuk memajukan kaumnya dalam politik. Penting bagi perempuan untuk merespon secara positif peluang-peluang yang ada di Undang-Undang Parpol dan Undang-Undang Pemilu secara tangkas. Perubahan harus dilakukan melalui perjuangan perempuan dan tidak hanya bergantung kepada kaum laki-laki. Perempuan harus bisa menyuarakan hak dan aspirasinya.

Ada banyak tokoh politik perempuan yang mumpuni untuk ikut dalam kontestasi politik dalam Pemilu tahun

2024 nanti dan kesempatan tersebut masih terbuka lebar. Sejarah mencatat posisi Presiden, Ketua DPR, Ketua DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota pernah diduduki oleh perempuan.

## B. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata "*demos*", yang artinya rakyat dan "*cratien*" yang artinya memerintah. Jadi, sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada di tangan rakyat. Demokrasi merupakan asas yang dipergunakan dalam kehidupan ketatanegaraan yang berasal dari zaman Yunani, yang pengertiannya banyak dibahas di dalam kalangan ilmu politik dan kenegaraan serta di dalam kalangan politik praktis.<sup>14</sup>

Pernyataan tersebut menurut Bonger, tidak tepat, sebab demokrasi pernah juga terdapat di luar lapangan ketatanegaraan mendahului demokrasi sebagai bentuk ketatanegaraan dan sampai saat ini masih ada yaitu dalam dunia organisasi yang merdeka, dengan kata lain demokrasi adalah suatu bentuk pimpinan kolektivitas yang berpemerintahan sendiri, dalam hal mana sebagian anggota-anggotanya turut ambil bagian dalam pemerintahan, sehingga jika demokrasi dikaitkan pemahamannya dengan kedaulatan rakyat, maka sistem pemerintahan harus dilakukan oleh rakyat, dari rakyat untuk rakyat. Hal ini senada dengan pendapat Hans Kelsen dalam buku Ade Kosasih yang menyatakan bahwa demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPRD Dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda, 2016, h 14

<sup>15</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan...*, h 14

Menurut A. Ridwan Halim, teori demokrasi ini mengajarkan bahwa:<sup>16</sup>

- 1) Yang berdaulat atau yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara bukan lagi raja seperti yang diajarkan oleh teori kedaulatan raja, melainkan rakyat dari negara yang bersangkutan.
- 2) Kedaulatan rakyat tersebut lahir dari adanya perjanjian antara rakyat dengan rakyat atau antarwarga masyarakat, yang telah saling berjanji untuk bersama-sama membangun negara.
- 3) Adapun yang menjadi hukum dalam negara ialah hukum yang harus berasaskan demokrasi, yang harus diterapkan secara langsung dan mutlak.
- 4) Sedangkan keputusan rakyat tersebut berdasarkan "volonte generale " yaitu kehendak rakyat mayoritas yang penerapannya dipilih menurut suara terbanyak.
- 5) "*Volonte generale*" itu berlaku mutlak sebagai hukum yang mempunyai kekuatan mengikat atau daya paksa untuk ditaati semua orang, yang secara konsepsional dapat dianggap sebagai "jiwa undang-undang".
- 6) Dengan demikian pemerintah atau penguasa hanyalah orang yang diberi kekuasaan oleh rakyat untuk mengatur negara. Dengan demikian diharapkan tidak akan mungkin lagi penguasa dapat berkuasa secara otoriter dan absolut, mengingat segala hukum terletak pada kehendak rakyat banyak.

Menurut Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan demokrasi tersebut harus didasari oleh nilai-nilai sebagai berikut:<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 15

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minim;
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diselenggarakan oleh beberapa lembaga sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. Adanya dewan perwakilan rakyat;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Sedangkan menurut Robert A. Dahl dalam Taufiqurrohman ada enam lembaga yang melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut yaitu:<sup>19</sup>

1. Para pejabat yang dipilih;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala;
3. Kebebasan berpendapat;
4. Sumber informasi alternatif;
5. Otonomi asosional; dan
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

---

<sup>17</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 16

<sup>18</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 16

<sup>19</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 17

Pada dasarnya teori "kedaulatan rakyat" berlaku untuk semua negara modern dewasa ini walaupun model demokrasinya tidak sama satu dengan yang lainnya. Adapun unsur-unsur demokrasi menurut Affan Gaffar dalam Juanda yaitu sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Penyelenggaraan kekuasaan dari rakyat;
2. Kekuasaan diselenggarakan dengan tanggung jawab;
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok lainnya;
5. Adanya proses Pemilu; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Sementara itu Sigmund Neumann dalam Juanda, membagi sistem demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok yaitu:<sup>21</sup>

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. Rule of law;
5. Adanya partai-partai politik; dan
6. Kemajemukan.

Ditinjau dari syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokratis yang berdasarkan atas hukum (*rule of law*) ialah:<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 17

<sup>21</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 17

<sup>22</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 18

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat / berorganisasi, dan berposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Sementara itu Austin Ranny dalam Miftah Thohah berpendapat bahwa syarat-syarat demokrasi adalah:

1. Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*);
2. Kesamaan politik (*political equality*);
3. Konsultasi atau dialog dengan rakyat (*popular consultation*);
4. Berdasarkan aturan suara mayoritas.

Secara rinci Amien Rais dalam Ismani, UP menawarkan kriteria demokrasi sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan,
2. Persamaan di depan hukum,
3. Distribusi pendapatan secara adil,
4. Kesempatan pendidikan yang sama,
5. Empat macam kebebasan; meliputi kebebasan berbicara, pers, berkumpul, dan beragama,
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi,
7. Mengindahkan fatsoen (tata krama),

---

<sup>23</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 19

8. Kebebasan Individu,
9. Semangat kerjasama, dan
10. Hak untuk protes.

Menurut Juanda yang menyimpulkan unsur dan syarat pokok demokrasi yaitu:<sup>24</sup>

1. Kedaulatan di tangan rakyat;
2. Adanya mekanisme Pemilu yang fair;
3. Adanya partai politik yang kompetitif;
4. Adanya rotasi kekuasaan yang teratur dan terbatas;
5. Adanya lembaga legislatif sebagai lembaga kontrol lembaga lain;
6. Adanya kebebasan warga negara dalam semua aspek kehidupan;
7. Berfungsinya lembaga penegak hukum yang netral dan non diskriminatif,
8. Berfungsinya pers sebagai kontrol negara;
9. Adanya ruang gerak masyarakat untuk mengontrol, lembaga negara; dan
10. Adanya pertanggungjawaban kepada rakyat.

Di Indonesia ketika era orde baru, demokrasi harus berhadap-hadapan dengan tekanan politik yang didominasi oleh pemerintah. Tatkala rezim orde baru mengalami kehancuran dan berakhir, sebuah semangat dan cita-cita demokrasi yang selama ini dipendam oleh rakyat Indonesia mulai tereksplorasi oleh kaum reformis yang dipelopori oleh mahasiswa. Perubahan struktural dan fundamental di segala bidang mulai ditata

---

<sup>24</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 19

kembali. Demokrasi formal prosedural yang selama ini dilakukan tidak lagi relevan dengan tuntutan zaman, karena tidak memunculkan nilai-nilai substansial demokrasi ideal.<sup>25</sup>

Urgensi reformasi lembaga perwakilan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat menuju demokratisasi adalah suatu keharusan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah membenahan lembaga perwakilan sebagai pintu utama masuknya aspirasi rakyat Indonesia. Sebagaimana syarat-syarat dan unsur-unsur demokrasi tersebut di atas harus tercermin dalam proses pembentukan kebijakan yaitu peraturan perundang-undangan oleh legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini adalah DPRD.<sup>26</sup>

### C. Teori Perwakilan

Menurut Rousseau, Teori Perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada Caesar yang secara mutlak diletakkan dalam Lex Regian, dapat dianggap Caesar sebagai suatu perwakilan. Bila raja memerlukan segala sesuatu dari rakyat yang dikuasai oleh Lord maka Raja cukup memanggil para Lord itu, sehingga Lord merupakan wakil rakyatnya. Raja kemudian membentuk badan yang anggotanya terdiri dari pada Lord dan pendeta yang berfungsi sebagai penasehat Raja. Badan inilah yang kemudian disebut curiaregis yang kemudian menjadi House of Lords. Kekuasaan House of Lords terhadap raja makin besar, mengakibatkan terjadi sengketa, dan yang menang

---

<sup>25</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 20

<sup>26</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 21

*House of Lords*. Akan tetapi yang menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah, maka rakyat menyarankan, bahwa wakil rakyat golongan menengah harus dimintai pendapat jika *House of Lord* merundingkan anggaran belanja negara.<sup>27</sup>

Sebab mereka yang memikul beban itu, maka golongan rakyat menengah muncul pula sebagai wakil yang disebut *magnum consilium*, akhirnya menjadi apa yang dikenal *House of Commons*. *House of Lord* dan *House of Commons* ini disebut Parliamnet yang dianggap sebagai lembaga perwakilan modern yang pertama. Dengan demikian timbulnya konstruksi lembaga perwakilan dikarenakan adanya pengaruh hukum perdata Romawi, adanya sistem feodal di abad pertengahan, dan situasi abad pertengahan itu sendiri.<sup>28</sup>

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:<sup>29</sup>

- a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*), Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*), Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dan yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Si wakil bertindak sebagai “*politico*”, Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*, dan ada kalanya

---

<sup>27</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Ius Constituendum suatu sumbangan pemikiran mengenai model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD secara konstitusional*, Yogyakarta:Publika Global Media, 2020, h 11

<sup>28</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 11

<sup>29</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 12

bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari *assue* (materi) yang dibahas.

- d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”, Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari Partai (Organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemiliknya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Perwakilan merupakan salah satu prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Couwenberg itu meliputi:<sup>30</sup>

- a. *Het beginsel van de politieke grondrechten;*
- b. *Het meerderheidsbeginsel;*
- c. *Het representatiebeginsel;*
- d. *Het verantwoordingsbeginsel;*
- e. *Het openbaarheidsbeginsel.*

Couwenberg mengasumsikan bahwa hal yang mungkin terjadi dalam suatu demokrasi adalah dilaksanakannya fungsi legislatif oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat, demikian juga fungsi eksekutif dan yudikatif melalui pemilihan umum yang legitimate. Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah perwakilan karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggung jawab penuh terhadap pemilihnya. Apabila pemerintah tidak bisa bertanggung jawab terhadap pemilihnya,

---

<sup>30</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 12

maka hal ini tidak bisa disebut sebagai perwakilan yang sesungguhnya.<sup>31</sup>

Pada aspek lain, demokrasi diasumsikan secara substansial tidak hanya berlandaskan kepada konsep perwakilan secara kausal, tetapi juga harus diasumsikan dalam makna persamaan serta kebebasan. Perkembangan hak atas Persamaan di Eropa menurut Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

Pada abad XVII mengedepan konsep '*equality before law*'. *Equality before law* pada awalnya hanya merupakan suatu konsep persamaan abstrak formal; dalam perkembangan kemudian (abad XX) meluas menjadi suatu konsep persamaan riil kemasyarakatan. Perkembangan konsep persamaan ini pun menandai munculnya konsep '*social rechtstaat*'. Konsep persamaan abad ini melarang diskriminasi atas dasar agama ataupun kebangsawanan. Pada abad XIX mengedepan konsep '*equal opportunity*' dan '*civil equality*'. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada anti diskriminasi berdasarkan ras, bahasa, etnis dan kebangsaan. Pada abad XX konsep '*equality before law*' yang abstrak formal berkembang menjadi riil kemasyarakatan. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada larangan diskriminasi berdasarkan sex, umur, intelektualitas dan kekayaan.

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga pemikir terkenal dari landasan kebebasan ini, yaitu:<sup>33</sup>

Tiga pemikir tentang kebebasan adalah Rousseau, Kant, Hegel. Rosseau mengetengahkan konsep kebebasan alamiah yang dibawa ke dalam hidup bermasyarakat

---

<sup>31</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 13

<sup>32</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 13

<sup>33</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 13

melalui perjanjian kemasyarakatan. Dengan konsep ini, Rosseau menyetengahkan kebebasan dalam pengertian 'zefbepaling' atau 'zelwetgeving' (otonomi). Konsep 'zefbepaling' dikembangkan lebih lanjut oleh Kant, beliau menyetengahkan asas universal (*universali seringbeginsel*). Dengan asas ini maka terhadap setiap orang berlaku undang-undang yang sama dipandang sebagai suatu kewajiban. Asas ini disebut juga 'de algemene wetmatigheid'. Konsep kebebasan dari Hegel menghendaki agar dilakukan juga suatu analisis berdasarkan kebutuhan-kebutuhan konkrit.

Berdasarkan atas landasan persamaan dan kebebasan ini gagasan tujuan minimum asas demokrasi di Eropa sebagai berikut:<sup>34</sup>

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan kekuasaan politik;
- d. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat;
- e. Badan perwakilan rakyat berperan dalam pengambilan keputusan;
- f. Diakuinya asas mayoritas dalam pengambilan keputusan;
- g. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan
- h. Sifat keputusan yang terbuka;
- i. Hak kaum minoritas yang dihormati.

---

<sup>34</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h14

Dengan dikemukakan gagasan tujuan minimum asas demokrasi Barat ini, tidaklah berarti bahwa negara Indonesia menganut pola itu, tetapi bahwa landasan dari demokrasi Indonesia itu hendaknya berlandaskan kepada asas kebebasan dan persamaan. Tidak ada demokrasi tanpa diakuinya kedua asas ini, apapun tipe demokrasi yang dianut oleh suatu negara.<sup>35</sup>

Kedudukan rakyat dalam perwakilan dalam konteks gagasan kebebasan dan persamaan dalam demokrasi, menurut Boedisoesetyo adalah sebagai berikut:<sup>36</sup>

Bahwa yang dimaksudkan dengan rakyat itu adalah pengertian abstrak, yang menunjuk kepada rakyat sebagai suatu keseluruhan, suatu keutuhan tanpa memperhitungkan kepribadian dari perseorangan yang merupakan isi keutuhan itu, sebab apabila diperhitungkan kepribadian perseorangan, isinya maka nyatalah bahwa rakyat Indonesia hari ini bukan rakyat Indonesia kemarin dan bukan rakyat Indonesia besok, karena di dalamnya setiap detik telah silih berganti orang-orangnya, disebabkan kematian dan kelahiran. Maka rakyat Indonesia adalah tetap rakyat Indonesia sekalipun sudah berlainlah orang-orangnya yang bersama-sama mewujudkan rakyat Indonesia. Tiadanya kejumbuhan dalam perseorangannya, tidak merintangi adanya kejumbuhan antara rakyat Indonesia kemarin dan rakyat Indonesia sekarang sebagai suatu pengertian.

Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapatnya tentang rakyat sebagai berikut:<sup>37</sup>

Istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah 'pemerintah'. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah (*the governed*,

---

<sup>35</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 14

<sup>36</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 14

<sup>37</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 15

*geregeerde*). Dengan demikian, istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing seperti: *volks, people, peuple*.

Menurut Hanna Pitkin sebagaimana dikutip Kacung Marijan konsep perwakilan adalah, "*representare maent simply to make present or manifest or to present again, and it was applied almost exclusively to inanimate objects*". Perwakilan termasuk konsep yang sering diperdebatkan maknanya dalam ilmu politik, bahkan perdebatan itu terus berlangsung di awal abad ke-21.<sup>38</sup>

Perdebatan itu hanya pada apa yang harus dilakukan oleh wakil dengan terwakili yaitu apakah mereka akan bertindak sebagai delegates atukah sebagai trustees. Sebagai delegates para wakil hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituennya, sementara itu sebagai trustees berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama para wakil sebagaimana para wakil itu mencoba memahami permasalahan yang dihadapi oleh konstituennya. Diantara kedua pandangan itu terdapat pandangan yang lain yakni ketika para wakil bertindak sebagai politico, di mana para wakil bergerak secara kontinum antara delegates dan trustees.

Menurut pandangan Hanna Pitkin yang terpenting adalah bagaimana membangun relasi yang baik antara para wakil dan terwakil sehingga para wakil tidak saja mendengar para konsituennya melainkan juga dapat melaksanakan aspirasi konstituennya.

Perdebatan mengenai paradigma perwakilan sebenarnya tidak hanya relasi antara kelompok wakil dan terwakili. Paradigma lainnya adalah adanya sekelompok orang yang mewakili dalam bentuk lembaga perwakilan, kedua yaitu

---

<sup>38</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 15

adanya kelompok orang yang diwakili, dan ketiga ialah adanya sesuatu yang diwakili seperti pendapat, kepentingan, harapan dan berbagai perspektif politik dan kekuasaan.

Dalam konteks fungsi perwakilan ini Michael Mezey berpendapat sebagai berikut:<sup>39</sup>

*If legislatures were not central to law making yet continued to exist, they had to be performing some other functions for the political systems in which they persisted. Such a line of inquiry yielded several alternative non law making functions, the most important of which centered on the legitimizing effects of the legislation institution and on the representational activities of individual legislator.*

Michael Mezey menunjukkan bahwa aktivitas perwakilan dari anggota-anggota badan legislatif sebagai fungsi penting selain fungsi pembuatan undang-undang. Dalam fungsi perwakilan ini badan legislatif memfokuskan perhatiannya sesuai dengan kapasitasnya untuk menghubungkan rakyat dengan pejabat pemerintah, dimana hubungan ini memungkinkan sistem politik untuk memberikan tanggapan atas kepentingan rakyat.

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi rakyat. Secara historis lembaga perwakilan rakyat merupakan bentuk kongkrit dari demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung. Sistem perwakilan

---

<sup>39</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 16

rakyat ini kemudian berkembang dalam praktik kenegaraan di seluruh dunia.<sup>40</sup>

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern menginsyafi adanya tiga karakter yang dapat secara penuh mewujudkan rakyat yaitu:<sup>41</sup>

1. Perwakilan Politik (*political representation*); Perwakilan Politik atau Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, dengan orientasi kepentingan nasional.
2. Perwakilan Daerah (*regional representation*); Sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah.
3. Perwakilan Golongan (*functional representation*).

Konsep Perwakilan Golongan ini mencerminkan diadopsinya pengertian sistem perwakilan fungsional. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik. Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan ekonomi yang lebih mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.<sup>42</sup>

Ketiga karakter (jenis) perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan kehendak demokrasi partisipatoris. Sedangkan mengenai hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori: Teori Mandat Teori ini menerangkan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat

---

<sup>40</sup> <sup>40</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 27

<sup>41</sup> <sup>41</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 27

<sup>42</sup> <sup>42</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 27

mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Teori ini lahir dan berproses sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Mandat Imperatif yaitu bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah yang diberikan oleh yang diwakilinya.
- b. Mandat Bebas yaitu bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan, orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Teori ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris.
- c. Mandat Refresentatif, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil tidak ada hubungan dengan pemilihnya apa lagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggungjawab justru lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

#### **D. Teori Fiqh Siyasah**

##### **1. Pengertian Fiqh Siyasah**

Kata fiqh berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Kata “faqaha” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian

---

<sup>43</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 28

“kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (qath’i), merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (zhanni). Menurut istilah fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili). Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.<sup>44</sup> Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan 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-Qur’an dan As-Sunnah). Jadi, fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur’an dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai Islam.<sup>45</sup>

Fiqh juga didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syara’ sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum syara’

---

<sup>44</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), h 13

<sup>45</sup> Hasan, Mustofa, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.<sup>46</sup>

Karena fiqh sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (ushul) syariat, ia bukan pokok-pokok atau dasar. Sebab, spesialisasi fiqh di bidang furu' (cabang-cabang/ partikularistik) dari ajaran dasar atau pokok. Dengan begitu, ilmu fiqh terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan unsur furu'. Karena itu pula, ia dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

Kata "siyasah" yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.<sup>47</sup> Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. 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 bisa diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengadilan.

---

<sup>46</sup> Hidayat, Syaiful, *Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, Tafaqquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

<sup>47</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

Siyasah diartikan pula dengan “politik” sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Qur’an tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar hukum. Siyasah adalah pengurusn kepentingan-kepentingan umat manusia sesuai degan syara’demi terciptanya kemashlahatan.<sup>48</sup>

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”.<sup>49</sup> Dari penegrtian-pengertian di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu: a) Pengaturan kehidupan bermasyarakat; b) Pengendalian negara; c) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara; d) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.<sup>50</sup>

Ilmu fiqh siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umat.<sup>51</sup> Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi syari’ah bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib

---

<sup>48</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

<sup>49</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

<sup>50</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

<sup>51</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamal Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h 10

melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya. Kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Kemaslahatan itu harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil qoth'i baik wurud maupun dalalahnya;
- b) Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat;
- c) Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.<sup>52</sup>

Berdasarkan penegrtian etimologi dan terminologi di atas dapat ditarik keismpulan bahwa Fiqh Siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.

Literatur fiqh siyasah sesungguhnya dikenal dengan dua jenis siyasah. Pertama, siyasah syar'iyah yaitu siyasah yang proses penyusunannya memperhatikan norma dan etika

---

<sup>52</sup> H.A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang praktis*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Kencana, 2011), h 28-29

agama. Kedua, siyasah wadh'iyah yaitu siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. Siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah hanya memiliki satu sumber saja, yaitu sumber dari bawah atau sumber yang berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, seperti ara'ahl basher atau yang biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, al'urf (uruf), al'adah (adap), al-tajarib (pengalaman-pengalaman). Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan terus menerus berkembang.

Setiap produk siyasah syar'iyah pastilah Islami. Namun tidak demikian dengan siyasah wadh'iyah. Siyasah wadh'iyah sangat boleh jadi bertentangan dengan ajaran islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu merujuk pada ajaran atau norma agama. Namun hal ini bukan berarti setiap siyasah wadh'iyah pasti tidak Islami. Siyasah wadh'iyah bisa saja bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai siyasah syar'iyah selama memenuhi enam macam kriteria sebagai berikut:

- a) Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariat Islam;
- b) Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan;
- c) Tidak memberatkan masyarakat;
- d) Untuk menegakkan keadilan;
- e) Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan;
- f) Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Di samping berbeda sumber pembentukannya, siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah juga dapat dibedakan dari tujuan yang hendak digapainya. Siyasah syar'iyah bertujuan mengantarkan rakyat menggapai kebahagiaan dunia dan akhirat, sementara siyasah wadh'iyah hanya bertujuan mengantarkan rakyat untuk menggapai kebahagiaan duniawi saja.

Siyasah yang adil adalah siyasah yang perlu ditumbuh kembangkan serta dilestarikan. Sebaliknya, siyasah yang zalim tidak patut dilakukan. Dalam kenyataan empirik adakalanya terjadi siyasah yang adil tercampur dengan siyasah yang zalim, sehingga dalam waktu yang sama bercampurlah antara yang adil dan yang zalim, atau antara yang benar dan yang salah, Allah SWT melarang menciptakan suasana demikian.

Paradigma pemikiran bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dan di dalamnya terdapat berbagai sistem kehidupan seperti ketatanegaraan.<sup>53</sup> Dalam sistem ketatanegaraan tersebut pastilah terdapat seorang pemimpin yang memimpin orang-orang disekitarnya. Kepemimpinan tersebut haruslah sesuai dengan Undang-Undang dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam yang menyangkut tentang prinsip fiqh siyasah, dimana ketentuan ataupun prinsip tersebut bersumber dari Al-Qur'an dan hadits. Prinsip-prinsip tersebut menyangkut antara manusia dengan manusia yang berpijak di atas bumi ini. Kita sebagai umar manusia wajib

---

<sup>53</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran Lembaga Studi Islam dan Masyarakat*, (Jakarta, 1994), h 2

untuk menjalankan amal-amal sholeh, maka Allah SWT akan selalu meridhai kita.

Dari dasar dan prinsip-prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem sosial pemerintahan dan sistem ekonomi sesuai dengan tuntutan zaman. Artinya, sistem dan bentuk pemerintahan serta teknis pengelolaan diserahkan kepada kehendak umat sesuai dengan masalah-masalah kehidupan duniawi yang timbul pada tempat dan zaman mereka.<sup>54</sup>

## 2. Objek dan Bidang Bahasan Fiqh Siyasah

Setiap ilmu pastinya mempunyai objek dan bidang bahasanya, begitu pula dengan fiqh siyasah. Fiqh siyasah adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. Fiqh siyasah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan Negara dan pemerintahan. Fiqh siyasah memiliki persamaan dengan fiqh pada umumnya dan dengan siyasah syar'iyah, yakni sama-sama merupakan produk ijtihad. Fiqh berbeda dengan fiqh siyasah pada umumnya terdapat pada kajiannya.

Kajian fiqh siyasah sangatlah kuat dan umum, termasuk didalamnya mengkaji tentang fiqh siyasah. Sementara kajian fiqh siyasah sangatlah terbatas, yakni hanya khusus membahas tentang masalah-masalah politik atau ketatanegaraan dalam perspektif Islam.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf bahwa objek kajian fiqh siyasah adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai

---

<sup>54</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h. 20

dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, objek-objek kajian fiqh siyasah berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentafsirannya, dengan mengingat persesuaian pentafsiran itu dengan jiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu mash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap.

Dari pandangan-pandangan tersebut memberi gambaran bahwa objek bahasan fiqh siyasah secara garis besar adalah pengaturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan umat, pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.<sup>55</sup>

Objek kajian Fiqh Siyaasah secara substansial berkaitan dengan ketatanegaraan, yang di dalamnya membicarakan perihal berikut:

- a) Hak-hak individu dalam bernegara;
- b) Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara;
- c) Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara;
- d) Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas suatu pemerintahan;
- e) Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara;

---

<sup>55</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h 27-28

- f) Pelaksanaan demokrasi politik;
- g) Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan
- h) Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.<sup>56</sup>

### 3. Prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Fiqih Siyasa

Dalam menjalankan pemerintahan di dalam suatu lembaga haruslah memiliki tata cara tersendiri untuk menjalankannya. Tata cara ataupun prinsip-prinsip pemerintahan tersebut tidak hanya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, tapi juga haruslah sesuai dengan syariat Islam. Adapun prinsip-prinsip pemerintahan yang sesuai dengan syariat Islam tersebut yaitu meliputi tata cara pemerintahan dalam konteks pemimpin, dimana secara umum seorang pemimpin dalam mengemban tugasnya senantiasa harus berorientasi pada terwujudnya kemaslahatan warganya baik secara fisik material maupun secara mental spiritual (kejiwaan). Hal ini sejalan dengan Qaidah fiqh. Adapun dalam mewujudkan kemaslahatan itu, syara' menetapkan prinsip-prinsip kuliyyah yaitu:

- a. Semua yang megandung madlarat harus di jauhi atau di hilangkan
- b. Dalam menghindari dan menghilangkan yang madlarat ditempuh pula prinsip-prinsip:
  - 1) Dalam menghilangkan yang madlaratnya, tidak boleh dengan menempuh madlarat yang sama atau yang lebih berat madlaratnya.

---

<sup>56</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h. 36

- 2) Dalam menghilangkan madlarat yang umum bolrh ditempuh dengan madlarat yang khusus, atau yang lebih ringan, bila tidak ada jalan lain.
- c. Menghindari yang mengandung kerusakan lebih diutamakan daripada sekedar mendatangkan kemaslahatan dan sekaligus menolak kemadlaratan.
- d. Pada prinsipnya dalam mencapai kemaslahatan, segala yang mendatangkan kesulitan hidup dihilangkan.<sup>57</sup>

Menurut Al-Baqilani, pengetahuan seorang khalifah tentang keistimewaan sifat-sifat pribadi seorang calon penggantinya tidak bisa dijadikan sebagai dasar untuk mengangkat khalifah. Namun pengangkatan bisa dilakukan melalui penunjukan yang disertai perjanjian. Sebagai langkah alternatif, khalifah dapat dipilih oleh kelompok yang melepas dan mengikat terdiri atas para imam Ahlisunnah, siapapun mereka tetapi bisa dipastikan meliputi ulama senior. Pemilihan semacam ini dianggap sah, bahkan bila dilaksanakan hanya oleh satu orang selama disaksikan oleh banyak umat Islam. Orang yang berhak dicalonkan sebagai kepala Negara menurut Al-Mawardi memiliki tujuh syarat berikut ini, yaitu:

- a. Adil dengan segala persyaratannya;
- b. Memiliki ilmu yang dapat digunakan untuk ijtihad di dalam hukum dan kasus-kasus hukum yang harus dipecahkan;

---

<sup>57</sup> Asjmuni A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986), h 3-4

- c. Sehat pancaindranya baik pendengaran, penglihatan, lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya;
- d. Sehat anggota badannya dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakannya;
- e. Kecerdasan dan kemampuan di dalam mengatur rakyat dan kemaslahatan;
- f. Kebenaran dan punya tanggung jawab dan tabah di dalam mempertahankan negara dan memerangi musuh;
- g. Nasab, imam itu harus keturunan Quraisy atas dasar nash dan ijma.<sup>58</sup>

#### 4. Kedudukan dan Peran *Ahlu Halli wal Aqdi*

##### a. Pengertian *Ahlul Halli wal Aqdi*

Secara terminologi *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd* (baca *ahlul halli wal „aqdi*) adalah orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh para ulama“ fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarkan hati nurani mereka.<sup>59</sup>

Para ulama berpendapat seputar definisi ahl al-hall wa al-„aqd. Berikut beberapa definisi Ahl Al-hall wa Al-Aqd menurut ulama:

Al-Mawardi, ahl al-hall wa al-„aqd adalah mereka yang berwenang mengikat dan melepas, yakni para ulama,

---

<sup>58</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Cetakan ake-4, (Jakarta: Kencana, 2009), h 70-71

<sup>59</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasa: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, cet. Kelima, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h 66

cendikiawan, dan pemuka masyarakat atau ahl al-Ikhtiyar.<sup>60</sup>

Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa mejelis syura yang menghimpun ahl al-Syura merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.<sup>61</sup>

Ibn Taimiyah menyebutnya dengan ahl al-syawkah. Menurutny ahl al-syawkah adalah orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi dan mempunyai kedudukan terhormat di masyarakat.<sup>62</sup>

Muhammad Abduh sebagaimana ditulis muridnya Muhammad Rasyid Ridha, ahl al-hall wa al-„aqd yaitu para amir, hakim, ulama, panglima perang, dan semua pemimpin yang menjadi rujukan bagi umat islam dalam masalah kemaslahatan umum. Pemegang kekuasaan pembahas dan penyimpul masalah.<sup>63</sup>

Dengan demikian Ahl Al-hall wa Al-Aqd adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Mereka adalah sekelompok orang dari kalangan kaum muslimin yang dipandang paling baik agamanya, akhlaknya, kecermelangan idenya dan pengaturannya, mereka terdiri dari para ulama, khalifah dan pembimbing umat. Ahl al-hall wa al-aqd dianggap sebagai kelompok yang mencerminkan ridlo kaum

---

<sup>60</sup>Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyazah: Ajaran, Sejarah,...* h 67

<sup>61</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyazah : Kontektualisasi Doktri Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), h 159

<sup>62</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyazah : Kontektualisasi Doktri, ...*, h 162

<sup>63</sup> Abdul Mu“in Salim, *Fiqih Siyazah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Quran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), h 230

muslimin atau sebagai perwakilan kaum muslimin dalam tataran pemerintahan yang membawa aspirasi kaum muslimin.<sup>64</sup>

b. Sejarah *Ahlul Halli wal Aqdi*

Sejarah lembaga perwakilan rakyat dalam sistem pemerintahan Islam adalah Ahl Al-hall wa Al-Aqd. Dalam sejarah Islam pembentukan lembaga Ahl Al-hall wa Al-Aqd pada masa pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis al-Syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara. Jadi, daulat Bani Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.<sup>65</sup>

Dalam hal bermusyawarah ini sudah dipraktikkan jauh sebelum Bani Umayyah. Pada masa Khulafa Al-Rasyidin terjadilah musyawarah di Saqifah Bani Sa'adah tentang pemilihan khalifah. Hal itu terjadi karena Nabi Muhammad SAW. tidak meninggalkan wasiat tentang siapa yang akan menggantikan beliau sebagai pemimpin politik umat Islam setelah beliau wafat. Beliau tampaknya

---

<sup>64</sup> Agustina Nurhayati, *Fiqh Siyasah*, (Bandar Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014), h 140

<sup>65</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontektualisasi Doktri, ...*, h 164

menyerahkan persoalan tersebut kepada kaum muslimin sendiri untuk menentukannya.<sup>66</sup>

Aturan-aturan yang jelas tentang pengganti Nabi tidak ditemukan, yang ada hanyalah sebuah mandat yang diterima Abu Bakar menjelang wafatnya Nabi untuk menjadi badal imam shalat. Sesuatu yang masih merupakan tanda tanya terhadap mandat tersebut. Adakah suatu pertanda Nabi menunjuk Abu Bakar atau tidak?. Dalam pertemuan tersebut, sebelum kaum muhajirin datang, golongan khajraz telah sepakat mencalonkan Salad bin Ubadah, sebagai pengganti Rasul. Akan tetapi suku Aus belum menjawab atas pandangan tersebut, sehingga terjadi perdebatan di antara mereka dan pada akhirnya, Sa'ad bin Ubadah yang tidak menginginkan adanya perpecahan mengatakan bahwa ini merupakan awal dari perpecahan. Masing-masing golongan merasa paling berhak menjadi penerus Nabi. Namun berkat tindakan tegas dari tiga orang, yaitu Abu Bakar, Umar Bin Khatab dan Abu Ubaidah Bin jarrah yang dengan melakukan kudeta terhadap kelompok.<sup>67</sup>

Melihat situasi yang memanas, Abu Ubaidah mengajak kaum Anshar agar bersikap tenang dan toleran, kemudian Basyir bin Sa'ad Abi An-Nu'man bin Basyir berpidato dengan mengatakan agar tidak memperpanjang masalah ini. Dalam keadaan yang sudah tenang ini, Abu Bakar berpidato, "Ini Umar dan Abu Ubaidah siapa yang

---

<sup>66</sup> Badri Yatim, Sejarah Peradaban Islam, ( Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h 35

<sup>67</sup> Samsul Munir Amin, Sejarah Peradaban Islam, (Jakarta: Amzah, Cet. Ke-3 2013), h 91

kamu hendaki di antara mereka berdua, maka bai‘atlah”. Baik Umar maupun Abu Ubaidah merasa keberatan atas ucapan Abu Bakar dengan mempertimbangkan berbagai alasan, di antaranya adalah ditunjuknya Abu Bakar sebagai pengganti Rasul dalam imam shalat dan ini membuat Abu Bakar lebih berhak menjadi pengganti Rasulullah SAW. sebelum keduanya membai‘at Abu Bakar, Basyir bin Sa‘ad mendahuluinya, kemudian diikuti Umar dan Abu Ubaidah dan diikuti secara serentak oleh semua hadirin.<sup>68</sup> Rupanya, semangat keagamaan Abu Bakar mendapat penghargaan yang tinggi dari umat Islam, sehingga masing-masing pihak menerima dan membaiatnya.

#### 5. Pemimpin dan Kepemimpinan dalam kajian fiqh siyasah

Dalam masyarakat beradab, kepemimpinan dibangun atas dasar konsensus nilai-nilai kearifan lokal. Jika kultur dan kearifan lokal dikaitkan dengan aktivitas kepemimpinan, maka ia menjadi sebuah entitas yang tidak bisa dipisahkan. Kepemimpinan tidak bisa terlepas dari nilai-nilai budaya dan kehidupan sosial masyarakat yang dianut. Ia tidak bisa dipertentangkan, tetapi ia harus direlasikan atau bahkan diintegrasikan. Salah satu ciri kearifan lokal adalah memiliki tingkat solidaritas yang tinggi atas lingkungannya.<sup>69</sup>

Dalam khasanah sosiologi Islam, Ibnu Khaldun dikenal sebagai peletak dasar teori solidaritas masyarakat atau dikenal dengan teori ‘Ashâbiyat. Teori ini merupakan

---

<sup>68</sup> Dedi Supriyadi, Sejarah Peradaban Islam, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2008), h 68

<sup>69</sup> <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

pengejawantahan dari teori harmoni ka al-jasad al-wahid dalam ajaran Islam, yang menggambarkan kelaziman saling melindungi dan mengembangkan potensi serta saling mengisi dan membantu di antara sesama. Melalui teori harmoni ka al-jasad al-wahid dimisalkan kehidupan komunitas muslim itu dengan ka al-bunyan yasuddu ba'duha ba'dla bagaikan sebuah bangunan, yang antara elemen bangunan yang satu dengan yang lainnya saling memperkokoh memperkuat Teori 'Ashâbiyat solidaritas kelompok dan konsep ta'âwun al-ihsan itu didasarkan atas pemikiran ajaran Islam, yang di dalamnya terkandung norma akidah dan syari'at.

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 dalam Surat al-Baqarah 124. Khalifah pada al-Baqarah: 30. Malik, al-Fatihah : 4, Wali pada al-A'raf : 3. 'Amir dan Ra'in, Sultan, Rais, dan Ulil 'amri.<sup>70</sup>

#### Surat Al-Baqarah Ayat 124

وَإِذْ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۗ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۗ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ

*Artinya: Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya Aku*

<sup>70</sup>

<https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".<sup>71</sup>

#### Surat Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

*Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui".<sup>72</sup>*

#### Surat Al-Fatihah Ayat 4

مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ

*Artinya: "Yang menguasai di Hari Pembalasan."<sup>73</sup>*

#### Surat Al-A'raf Ayat 3

اتَّبِعُوا مَا أَنْزَلَ إِلَيْكُم مِّن رَّبِّكُمْ وَلَا تَتَّبِعُوا مِن دُونِهِ أَوْلِيَاءَ قَلِيلًا مَّا تَذَكَّرُونَ

*Artinya: "Ikutilah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan janganlah kamu ikuti selain Dia sebagai pemimpin. Sedikit sekali kamu mengambil pelajaran."<sup>74</sup>*

<sup>71</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

<sup>72</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 30..., 2015

<sup>73</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Fatihah Ayat 4..., 2015

<sup>74</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-A'raf Ayat 3..., 2015

Menurut Quraish Shihab, imam dan khalifah dua istilah yang digunakan Alquran untuk menunjuk pemimpin. Kata imam diambil dari kata *amma-ya'ummu*, 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

Beberapa dasar kepemimpinan menurut islam sebagai berikut:<sup>75</sup>

Pertama, tidak mengambil orang kafir atau orang yang tidak beriman sebagai pemimpin bagi orang-orang muslim karena bagaimanapun akan mempengaruhi kualitas keberagamaan rakyat yang dipimpinnya, sebagaimana firman Allah dalam Al-Qur'an; Surat An-Nisaa: 144.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكُفْرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ ۗ أَلَا تَرِيدُونَ أَنْ  
تَجْعَلُوا لِلَّهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا مُبِينًا

*Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang-orang kafir sebagai pemimpin selain dari orang-orang mukmin. Apakah kamu ingin memberi alasan yang jelas bagi Allah (untuk menghukummu).”<sup>76</sup>*

Kedua, tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, sebagaimana firman Allah dalam Surat Al-Maidah: 57.

---

<sup>75</sup><https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

<sup>76</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat An-Nisaa: 144..., 2015

أَوْثُوا الَّذِينَ مَنَّ وَعَاجِبًا هُزُّوا دِينَكُمْ اتَّخَذُوا الَّذِينَ تَتَّخِذُوا لَا آمَنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا  
مُؤْمِنِينَ كُنتُمْ إِنْ لَمْ تَكُونُوا أَوْلِيَاءَ وَالْكَافِرَ قَبْلَكُمْ مِنَ الْكِتَابِ

*Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan pemimpinmu orang-orang yang membuat agamamu jadi bahan ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi kitab sebelumnya dan orang-orang kafir (orang musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu orang-orang beriman.<sup>77</sup>*

Ketiga, pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, pemberian tugas atau wewenang kepada yang tidak berkompeten akan mengakibatkan rusaknya pekerjaan bahkan organisasi yang menaunginya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ سِنَانَ قَالَ حَدَّثَنَا فُلَيْحٌ ح وَحَدَّثَنِي إِبْرَاهِيمُ بْنُ الْمُنْذِرِ  
قَالَ حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ فُلَيْحٍ قَالَ حَدَّثَنِي أَبِي قَالَ حَدَّثَنِي هَلَالُ بْنُ عَلِيٍّ  
عَنْ عَطَاءِ بْنِ يَسَارٍ عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ  
بَيْنَمَا النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فِي مَجْلِسٍ يُحَدِّثُ الْقَوْمَ جَاءَهُ أَعْرَابِيٌّ  
فَقَالَ مَتَى السَّاعَةُ فَمَضَى رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يُحَدِّثُ فَقَالَ  
بَعْضُ الْقَوْمِ سَمِعَ مَا قَالَ فَكْرَهُ مَا قَالَ وَقَالَ بَعْضُهُمْ بَلْ لَمْ يَسْمَعْ حَتَّى  
إِذَا قَضَى حَدِيثَهُ قَالَ أَيْنَ أَرَاهُ السَّائِلُ عَنْ السَّاعَةِ قَالَ هَا أَنَا يَا رَسُولَ  
اللَّهِ قَالَ فَإِذَا ضَيِّعَتْ الْأَمَانَةُ فَاذْهَبِي السَّاعَةُ قَالَ كَيْفَ إِضَاعَتُهَا قَالَ  
إِذَا وَصِدَّ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

*Artinya: Telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Sinan berkata, telah menceritakan kepada kami Fulaih. Dan telah diriwayatkan pula hadits serupa dari jalan lain, yaitu Telah menceritakan kepadaku Ibrahim bin Al Mundzir berkata, telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Fulaih berkata, telah menceritakan*

<sup>77</sup> Al-Qur'an terjemahan, Al-Maidah: 57..., 2015

kepadaku bapakku berkata, telah menceritakan kepadaku Hilal bin Ali dari Atho' bin Yasar dari Abu Hurairah berkata: Ketika Nabi shallallahu 'alaihi wasallam berada dalam suatu majelis membicarakan suatu kaum, tiba-tiba datanglah seorang Arab Badui lalu bertanya: "Kapan datangnya hari kiamat?" Namun Nabi shallallahu 'alaihi wasallam tetap melanjutkan pembicaraannya. Sementara itu sebagian kaum ada yang berkata; "beliau mendengar perkataannya akan tetapi beliau tidak menyukai apa yang dikatakannya itu, " dan ada pula sebagian yang mengatakan; "bahwa beliau tidak mendengar perkataannya." Hingga akhirnya Nabi shallallahu 'alaihi wasallam menyelesaikan pembicaraannya, seraya berkata: "Mana orang yang bertanya tentang hari kiamat tadi?" Orang itu berkata: "saya wahai Rasulullah!". Maka Nabi shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Apabila sudah hilang amanah maka tunggulah terjadinya kiamat". Orang itu bertanya: "Bagaimana hilangnya amanah itu?" Nabi shallallahu 'alaihi wasallam menjawab: "Jika urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka akan tunggulah terjadinya kiamat". (HR Bukhori dan Muslim).<sup>78</sup>

Keempat, pemimpin harus bisa diterima (acceptable), mencintai dan dicintai umatnya, mendoakan dan didoakan oleh umatnya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

حَدَّثَنَا إِسْحَاقُ بْنُ إِبْرَاهِيمَ الْحَنْظَلِيُّ أَخْبَرَنَا عَيْسَى بْنُ يُونُسَ حَدَّثَنَا الْأَوْزَاعِيُّ عَنْ يَزِيدَ بْنِ يَزِيدَ بْنِ جَابِرٍ عَنْ رُزَيْقِ بْنِ حَيَّانَ عَنْ مُسْلِمِ بْنِ قَرِظَةَ عَنْ عَوْفِ بْنِ مَالِكٍ عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ خِيَارُ أُمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُحِبُّونَهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ وَشِرَارُ أُمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُبْغِضُونَهُمْ وَيُبْغِضُونَكُمْ وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ قِيلَ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَفَلَا تُنَادِيهِمْ بِالسَّيْفِ فَقَالَ لَا مَا أَقَامُوا فِيكُمْ

<sup>78</sup> <https://www.erasuslim.com/suara-langit/penetrasi-ideologi/jika-bukan-ahlinya-yang-mengurus-tunggulah-kehancuran.htm#.YeT-xPgXxIU>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

الصَّلَاةَ وَإِذَا رَأَيْتُمْ مِنْ وُلَاتِكُمْ شَيْئًا تَكَرَّهْتُمْ فَانْكُرُوهُمَا عَمَلُهُ وَلَا تَنْزِعُوا يَدًا مِنْ طَاعَةٍ

Artinya: "Telah menceritakan kepada kami Ishaq bin Ibrahim Al Handlali telah mengabarkan kepada kami Isa bin Yunus telah menceritakan kepada kami Al Auza'i dari Yazid bin Yazid bin Jabir dari Ruzaiq bin Hayyan dari Muslim bin Qaradlah dari 'Auf bin Malik dari Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam, beliau bersabda: "Sebaik-baik pemimpin kalian adalah mereka mencintai kalian dan kalian mencintai mereka, mereka mendo'akan kalian dan kalian mendo'akan mereka. Dan sejelek-jelek pemimpin kalian adalah mereka yang membenci kalian dan kalian membenci mereka, mereka mengutuk kalian dan kalian mengutuk mereka." Beliau ditanya, "Wahai Rasulullah, tidakkah kita memerangi mereka?" maka beliau bersabda: "Tidak, selagi mereka mendirikan shalat bersama kalian. Jika kalian melihat dari pemimpin kalian sesuatu yang tidak baik maka bencilah tindakannya, dan janganlah kalian melepas dari ketaatan kepada mereka." (HR Muslim)."<sup>79</sup>

Kelima, pemimpin harus mengutamakan, membela dan mendahulukan kepentingan umat, menegakkan keadilan, melaksanakan syari'at, berjuang menghilangkan segala bentuk kemunkaran, kekufuran, kekacauan, dan fitnah, sebagaimana Firman Allah SWT. Dalam Alquran, Surat Al-Maidah: 8

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ اْعْدِلُوا ۗ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

*Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.<sup>80</sup>*

Keenam, pemimpin harus memiliki bayangan sifat-sifat Allah swt yang terkumpul dalam Asmaul Husna dan sifat-sifat Rasul-rasul-Nya.

Dalam Islam tegas dalam menyikapi adanya dualisme dalam kepemimpinan dalam tubuh umat Islam. Tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam semnetara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam. Kecaman untuk para pemberontak ini ada dalam sebuah adis yang artinya:

و حَدَّثَنِي وَهْبُ بْنُ بَوَيْهٍ الْوَاسِطِيُّ حَدَّثَنَا خَالِدُ بْنُ عَبْدِ اللَّهِ عَنِ الْجُرَيْرِيِّ عَنِ أَبِي نَضْرَةَ عَنِ أَبِي سَعِيدٍ الْخُدْرِيِّ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا بُوِيعَ لِخَلِيفَتَيْنِ فَأَقْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا

*Artinya: Dan telah menceritakan kepadaku Wahb bin Baqiyah Al Wasithi telah menceritakan kepada kami Khalid bin Abdullah dari Al Jurairi dari Abu Nadlrah dari Abu Sa'id Al Khudri dia berkata, "Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Apabila ada dua khalifah yang dibaiat, maka bunuhlah yang paling terakhir dari keduanya." (HR. Muslim, No. 1853).<sup>81</sup>*

<sup>80</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Maidah Ayat 8..., 2015

<sup>81</sup><https://almanhaj.or.id/2906-baiat-antara-yang-syari-dan-yang-bidah.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

Hal ini juga menjadi cerminan dari kehidupan bernegara antara pemimpin dan warganya. Tidak boleh ada dua pemimpin dalam tubuh umat islam. Dalam hadis lain juga dikuatkan bahwa:

حَدَّثَنَا زُهَيْرُ بْنُ حَرْبٍ وَإِسْحَاقُ بْنُ إِبرَاهِيمَ قَالَ إِسْحَاقُ أَخْبَرَنَا وَقَالَ زُهَيْرٌ حَدَّثَنَا جَرِيرٌ عَنْ الْأَعْمَشِ عَنْ زَيْدِ بْنِ وَهَبٍ عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ عَبْدِ رَبِّ الْكَعْبَةِ قَالَ دَخَلْتُ الْمَسْجِدَ فَإِذَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ عَمْرٍو بْنُ الْعَاصِ جَالِسٌ فِي ظِلِّ الْكَعْبَةِ وَالنَّاسُ مُجْتَمِعُونَ عَلَيْهِ فَأَتَيْتُهُمْ فَجَلَسْتُ إِلَيْهِ فَقَالَ كُنَّا مَعَ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فِي سَفَرٍ فَزَرَلْنَا مَنْزِلًا فَمِنَّا مَنْ يُصَلِّحُ خِيبَاءَهُ وَمِنَّا مَنْ يَنْتَضِلُ وَمِنَّا مَنْ هُوَ فِي جَشْرِهِ إِذْ نَادَى مُنَادِي رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الصَّلَاةَ جَامِعَةً فَاجْتَمَعْنَا إِلَى رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَقَالَ إِنَّهُ لَمْ يَكُنْ نَبِيٌّ قَبْلِي إِلَّا كَانَ حَقًّا عَلَيْهِ أَنْ يَدُلَّ أُمَّتَهُ عَلَى خَيْرٍ مَا يَعْلَمُهُ لَهُمْ وَيُبْذِرَ لَهُمْ شَرًّا مَا يَعْلَمُهُ لَهُمْ وَإِنْ أَمْتَكُمْ هَذِهِ جُعِلَ عَاقِبَتُهَا فِي أَوْلَاهَا وَسَيُصِيبُ آخِرَهَا بَلَاءٌ وَأُمُورٌ تَنْكُرُونَهَا وَتَجِيءُ فِتْنَةٌ فَيَرْفِقُ بَعْضُهَا بَعْضًا وَتَجِيءُ الْفِتْنَةُ فَيَقُولُ الْمُؤْمِنُ هَذِهِ مُهْلِكَتِي ثُمَّ تَنْكُيْفُ وَتَجِيءُ الْفِتْنَةُ فَيَقُولُ الْمُؤْمِنُ هَذِهِ فَمَنْ أَحَبَّ أَنْ يُزْخَرَ عَنِ النَّارِ وَيَدْخُلَ الْجَنَّةَ فَلْتَأْتِهِ مَنِيئُهُ وَهُوَ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيَأْتِيَ إِلَى النَّاسِ الَّذِي يُحِبُّ أَنْ يُؤْتَى إِلَيْهِ وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا فَأَعْطَاهُ صَفْقَةً يَدِهِ وَتَمْرَةً فَلْيَطْعُهُ إِنْ اسْتَطَاعَ فَإِنْ جَاءَ آخَرَ يُبَارِزُهُ فَاصْرَبُوا عُنُقَ الْآخِرِ فَدَتَوْتُ مِنْهُ فَقُلْتُ لَهُ أَنْشُدْكَ اللَّهُ أَنْتَ سَمِعْتَ هَذَا مِنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَأَهْوَى إِلَيَّ أَدْنِيهِ وَقَلْبِهِ بِيَدِيهِ وَقَالَ سَمِعْتُهُ أَذْنَائِي وَوَعَاهُ قَلْبِي فَقُلْتُ لَهُ هَذَا ابْنُ عَمِّكَ مُعَاوِيَةُ يَأْمُرُنَا أَنْ نَأْكُلَ أَمْوَالَنَا بَيْنَنَا بِالْبَاطِلِ وَنَقْتُلَ أَنْفُسَنَا وَاللَّهُ يَقُولُ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا { نَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا } قَالَ فَسَكَتَ سَاعَةً ثُمَّ قَالَ أَطْعُهُ فِي طَاعَةِ اللَّهِ وَاعْصِيهِ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ وَحَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ وَابْنُ نُمَيْرٍ وَأَبُو سَعِيدٍ الْأَشْجِيُّ قَالُوا حَدَّثَنَا وَكَيْعٌ ح وَحَدَّثَنَا أَبُو كُرَيْبٍ حَدَّثَنَا أَبُو مُعَاوِيَةَ كِلَاهُمَا عَنْ الْأَعْمَشِ بِهِذَا الْإِسْنَادِ نَحْوَهُ وَحَدَّثَنِي مُحَمَّدُ بْنُ رَافِعٍ حَدَّثَنَا أَبُو الْمُؤَنَّرِ إِسْمَاعِيلُ بْنُ عَمْرِو حَدَّثَنَا يُونُسُ بْنُ أَبِي إِسْحَاقَ الْهَمْدَانِيُّ حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ أَبِي السَّفَرِ عَنْ عَامِرٍ عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ عَبْدِ رَبِّ الْكَعْبَةِ الصَّائِدِيِّ قَالَ رَأَيْتُ جَمَاعَةً عِنْدَ الْكَعْبَةِ فَذَكَرَ نَحْوَ حَدِيثِ الْأَعْمَشِ

*Artinya: Telah menceritakan kepada kami Zuhair bin Harb dan Ishaq bin Ibrahim, Ishaq berkata; telah mengabarkan kepada kami, sedangkan Zuhair berkata; telah menceritakan kepada kami Jarir dari Al A'masy dari Zaid bin Wahb dari Abdurrahman bin Abd Rabbil Ka'bah dia*

berkata, "Ketika saya masuk masjid, maka terlihat olehku Abdullah bin 'Amru bin 'Ash duduk di bawah naungan ka'bah di kelilingi orang banyak. Lalu aku datang ke mereka dan duduk di dekat Abadullah. Dia berkata, "Kami pernah mengadakan suatu perjalanan bersama Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam, lalu di suatu tempat pemberhentian kami berhenti. Sebagian kami ada yang memperbaiki tempat tidur, sebagian lagi berlatih memanah, sebagian lagi memberi makan hewan dan sebagainya. Tiba-tiba terdengar utusan Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam menyeru, memanggil kami untuk shalat berjama'ah, lalu kami berkumpul di dekat beliau. Beliau bersabda: "Para Nabi sebelum saya diutus menuntun umatnya kepada kebaikan yang telah diajarkan Allah kepada mereka, dan memperingatkan bahaya yang mengancam mereka. Ummatku yang sempurna dan selamat ialah angkatan yang pertama-tama, angkatan sesudah itu akan ditimpa berbagai cobaan berupa hal-hal yang tidak disenanginya, seperti timbulnya fitnah. Di mana-mana sebagian mereka menghina sebagian yang lain, oleh karena itu timbullah bencana. Orang-orang mukmin berkata, 'Inilah kiranya yang membinasakanku', Setelah hilang bencana tersebut, timbul pula bencana yang lain. Dan orang mukmin berkata, 'Ini..! Ini..!'" Siapa yang ingin bebas dari neraka dan ingin masuk ke surga, hendaklah dia menemui kematiannya dalam keimanan kepada Allah dan hari akhirat, dan hendaklah dia berjasa kepada ummat manusia sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat itu. Siapa yang baik dengan seorang pemimpin (penguasa) lalu dia memenuhi bai'atnya dengan sepenuh hati, hendaklah dia mematuhi pemimpin itu semampunya. Jika yang lain datang memberontak, penggallah lehernya." Abdurrahman berkata, "Aku lebih mendekat lagi kepada 'Amru, lalu saya berkata, "Dengan nama Allah, saya bertanya kepada anda, 'Apakah kamu mendengar sendiri hadits ini dari Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam?' dia menunjuk tangannya ke telinga dan hatinya seraya berkata, "Saya mendengarnya dengan kedua telingaku dan kusimpan ke

*dalam hatiku." Lalu kukatakan kepadanya, "Ini anak pamanmu, Mu'awiyah! Dia menyuruh kami memakan harta sesama dengan cara yang haram dan memerintahkan untuk saling membunuh sesama. Padahal Allah telah berfirman: '(Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan harta sesamamu dengan cara yang haram, kecuali berjual beli dengan cara suka sama suka sesamamu, dan janganlah kamu membunuh saudaramu (sesama muslim). Sesungguhnya Allah Maha penyayang kepadamu)' (Qs. An Nisaa': 29). 'Amru diam sebentar kemudian dia berkata, "Patuhilah perintahnya bila sesuai dengan perintah Allah dan langgarlah perintahnya bila melanggar perintah Allah!" Dan telah menceritakan kepada kami Abu Bakar bin Abu Syaibah dan Ibnu Numair serta Abu Sa'id Al Asyaji mereka berkata; telah menceritakan kepada kami Waki'. (dalam jalur lain disebutkan) Telah menceritakan kepada kami Abu Kuraib telah menceritakan kepada kami Abu Mu'awiyah keduanya dari Al A'masy dengan isnad seperti ini." Dan telah menceritakan kepadaku Muhammad bin Rafi' telah menceritakan kepada kami Abu Al Mundzir Isma'il bin 'Umar telah menceritakan kepada kami Yunus bin Abu Ishaq Al Hamdani telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Abu As Safar dari Amir dari Abdurrahman bin Abd Rabbil Ka'bah Ash Sha'idi dia berkata, "Saya melihat sekelompok orang di sisi Ka'bah...kemudian dia menyebutkan seperti hadits Al A'masy." (HR. Muslim).<sup>82</sup>*

Berdasarkan dalili-dalil di atas tentang dasar kepemimpinan menurut islam dan dualisme kepemimpinan dalam tubuh umat Islam, bahwa pemimpin harus mempunyai kriteria kepemimpinan yang harus terpenuhi, pertama tidak menjadikan seorang kafir sebagai pemimpin

---

<sup>82</sup> <https://muslim.or.id/26277-wajibnya-baiat-kepada-ulil-amri.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

bagi umat islam, kedua tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, ketiga pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, keempat pemimpin yang dicintai umatnya, kelima pemimpin yang mengutamakan kepentingan umat, keenam mempunyai sifat-sifat seperti kepemimpinan nabi. Dalam hal dualisme kepemimpinan dalam umat islam tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam sementara sudah ada imam lainya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam.

Menurut Imam Al-Mawardi untuk menjadi pemimpin harus mempunyai tujuh kriteria yang harus terpenuhi yaitu:<sup>83</sup>

1. adil dalam arti yang luas
2. memiliki ilmu untuk dapat melakukan ijtihad di dalam menghadapi persoalan-persoalan dan hukum
3. sehat pendengaran, mata dan lisan supaya dapat berurusan langsung dengan tanggung jawab
4. sehat badan sehingga tidak terhalang untuk melakukan gerak dan melangkah cepat
5. pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umat
6. berani dan tegas membela rakyat, wilayah dan menghadapi musuh
7. keturunan Quraisy

Ketujuh syarat tersebut harus terpenuhi sebelum seseorang dipilih atau diberi mandat untuk menjabat sebagai

---

<sup>83</sup> Al-Mawardi, "ahkam sulthaniyah system pemerintahan khilafah Islam", (jakarta:qisthi press), 2015

kepala negara atau pemimpin. Syarat ahlul ijthad bagi calon pemimpin merupakan hal yang paling penting, karena mengemban tugas sebagai pemimpin sangatlah berat untuk dilaksanakan jika tidak mempunyai ilmu yang luas.

Dalam permasalahan yang penulis ingin teliti terhadap peran DPRD dalam pembentukan peratryan daerah berdasarkan hak inisiatif, berdasarkan tujuh kriteria menurut imam Al-Mawardi di atas, bahwa hanya beberapa kriteria saja, bahkan kriteria tersebut bersifat umum. Oleh karena itu nilai-nilai dalam islam menjadi dasar bagi penulis untuk menganalisis permasalahan tentang peran DPRD dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan usul inisiatif.

