

BAB II

KAJIAN TEORI

Fiqh Siyasah Tanfidziyah

Pengertian Fiqh Siyasah

Fiqh secara bahasa berarti paham, mengerti. Secara etimologis fiqh merupakan pemahaman dari ucapan si pembicara, baik perkataan maupun perbuatan.¹⁵ Kata fiqh secara arti kata berarti: “paham yang mendalam”. Semua kata “*faqaha*” yang terdapat didalam al-Quran. Bila “paham” dapat digunakan untuk hal-hal yang bersifat dapat diambil manfaat darinya, maka fiqh berarti paham yang menyampaikan ilmu zhahir kepada ilmu batin. Karena itulah *al-Tirmidzi* menyebutkan “fiqh tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.¹⁶

Secara etimologis bahasa *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian dan paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.

Fiqh secara terminologis (istilah) adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syara” berkaitan dengan amal perbuatan yang diperoleh dari *dalil-dalil tafshili* (*Al-Quran dan As-Sunnah*). Fiqh menurut istilah

¹⁵ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), h. 21.

¹⁶ Amir Syarifuddin, *Garis-garis besar fiqh* ,(Bandung: Prenada media, 2003), h. 5.

merupakan pengetahuan tentang hukum agama Islam yang bersumber dari *Al-Quran* dan *sunnah* dan disusun oleh *mujtahid* dengan jalan penalaran dan *ijtihad*.¹⁷ Dengan kata lain *fiqih* adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum agama Islam. Dari definisi ini dapat dipahami bahwa *fiqih* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama yang melakukan *ijtihad* dan mempunyai kemampuan untuk *berijtihad* dengan syarat-syarat tertentu, *mujtahid fiil* ialah hukum-hukum syariah yang bersifat amali (taklifi) untuk menggali hukum-hukum syara sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqih* disebut juga dengan hukum Islam, karena *fiqh* bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum syara tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.

Sedangkan *Siyasah* adalah mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan dalam mengatur kaum, memerintah dan memimpin. *Siyasah* menurut bahasa mengandung beberapa arti yakni memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurusan dan pengendalian. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan

¹⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*, Cet. 2, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h.14.

membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.¹⁸

Dari uraian *fiqh* dan *siyasah* dapat kita tarik kesimpulan yakni adalah ilmu yang mempelajari mengenai aturan dalam tata cara bermasyarakat dan bernegara melalui segala bentuk aturan hukum yang ada. Dalam *fiqh siyasah* ini, ulama *mujtahid* menggali sumber-sumber hukum Islam yang terkandung didalamnya hubungan dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Menurut *Abdul Wahab Khalaf* memberi definisi *siyasah* sebagai Undang-undang untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan. Sedangkan *Ibnu Manzhur*, *siyasah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kemaslahatan. Terakhir, pendapat dari *Abdurrahman* menurut beliau *siyasah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan luar dengan Negara lain.

Fiqh Siyasah dalam ilmu ketatanegaraan islam membicarakan antara lain :

- a. Hak-hak individu dalam bernegara.
- b. Hak dan kewajiban individu, masyarakat sebagai warga negara.
- c. Hak dan kewajiban individu, masyarakat dalam berpolitik.

¹⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah...*, h.27.

- d. Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara.
- e. Strategi operasional dalam melakukan pemilihan umum.
- f. Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara.
- g. Pelaksanaan demokrasi politik.
- h. Tujuan dan pengelolaan negara.
- i. Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.¹⁹

Ruang Lingkup Fiqh Siyasah

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* (*siyasah syar'iyah*) diantaranya ada yang menetapkan lima bidang. Namun ada pula yang menetapkannya kepada empat atau tiga bidang pembahasan. Bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* menjadi delapan bidang. Tapi perbedaan ini semua sebenarnya tidak terlalu prinsip, karena hanya bersifat teknis.²⁰

T. M. Hasbi Ash Shiddieqy sebagaimana yang dikutip dalam bukunya Muhammad Iqbal, membagi ruang lingkup *fiqh siyasah* menjadi delapan bidang, delapan bidang sebagai berikut:

- a. Kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan (*Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah*).

¹⁹ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2011), h. 17.

²⁰ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah Dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Amara Books, 2011), h. 34.

- b. Kebijakan tentang penetapan hukum (*Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah*).
 - c. Kebijakan peradilan (*Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah*).
 - d. Kebijakan ekonomi dan moneter (*Siyasah Maliyyah Syar'iyah*).
 - e. Kebijakan administrasi negara (*Siyasah Idariyyah Syar'iyah*).
 - f. Kebijakan hubungan luar negeri atau internasional (*Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah*).
 - g. Politik pelaksanaan undang-undang (*Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah*).
 - h. Politik peperangan (*Siyasah Harbiyyah Syar'iyah*).²¹
- Sementara menurut Al-Mawardi, ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* (*Siyasah Syar'iyah*) mencakup:
- a. Kebijakan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*Siyasah Dusturiyyah*).
 - b. Ekonomi dan moneter (*Siyasah Maliyyah*).
 - c. Peradilan (*Siyasah Qadha'iyah*).
 - d. Hukum perang (*Siyasah Harbiyyah*).
 - e. Administrasi negara (*Siyasah Idariyyah*).²²

Sedangkan Ibnu Taimiyah meringkasnya menjadi empat bidang kajian, yaitu peradilan, administrasi negara,

²¹ Bunyana Sholihin, *Kaidah Hukum Islam Dalam Tertib Dan Fungsi Legislasi Hukum Dan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2016), h. 14.

²² Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqh: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 34.

moneter serta hubungan internasional. Abdul Wahhab Khallaf membagi ruang lingkup kajian fiqh siyasah (*siyasah syar'iyah*) menjadi tiga bidang kajian yaitu peradilan, hubungan internasional dan keuangan negara.

Penjelasan singkat tentang cakupan pembahasan *fiqh siyasah (siyasah syar'iyah)* di atas dapat dipahami bahwa pembahasan pokok *fiqh siyasah* meliputi berbagai bidang yang terkait erat dengan masalah politik dan kenegaraan. Bidang-bidang tersebut antara lain adalah masalah *dusturiyyah* yang mencangkup siyasah penetapan hukum, siyasah peradilan, siyasah administrasi dan siyasah penerapan hukum. *Siyasah dusturiyyah* adalah *siyasah* yang berkaitan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan, batas kekuasaan pemerintahan, cara pemilihan kepala negara, hubungan penguasa rakyat. Dengan kata lain *siyasah dusturiyyah* membahas tentang sistem politik hukum menurut ajaran Islam, politik perundang-undangan, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan birokrasi atau eksekutif.²³

Selain bidang *siyasah dusturiyyah*. Pembahasan *fiqh siyasah (siyasah syar'iyah)* adalah *Siyasah Dauliyyah/Kharijiyyah*, yaitu *siyasah* yang berhubungan dengan pengaturan hubungan antar suatu negara dengan negara lain, tata cara pergaulan hubungan antar warga

²³ Toha Andiko, "Pemberdayaan Qawaid Fiqhiyyah Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern", *Jurnal Al Adalah* Vol 12, no. 1 (2016): 21.

negara, baik dalam situasi perang maupun damai. Termasuk pula di dalam pembahasan fiqh siyasah adalah *Siyasah Maliyyah* dan *Siyasah Harbiyyah*. *Siyasah Maliyyah* yaitu *siyasah* yang mengatur sumber-sumber keuangan Negara Sedangkan *Siyasah Harbiyyah*, yaitu *siyasah* yang mengatur tentang peperangan dan aspek-aspek lain yang berhubungan dengan hal tersebut.²⁴

Berdasarkan beberapa jenis fiqh siyasah , maka secara spesifik *fiqh siyasah* yang digunakan yakni *Siyasah Dauliyyah/Khariyyah*. *Siyasah Dauliyyah* merupakan dalam lingkup kajian Ketatanegaraan Islam, yang mana merupakan kajian akademik mengenai kekuasaan dan keteraturan masyarakat dalam perspektif agama islam yang mencakup hukum, dogma, tradisi, sejarah dan pemikiran tokoh. Termasuk juga di dalam ketatanegaraan islam mengenai perang untuk menjaga kedaulatan wilayah. Istilah perang banyak yang menyamakannya dengan seruan jihad.²⁵

Bidang-bidang *Siyasah Syar'iyah* bukan harga mati yang tak dapat ditawar-tawar. Bidang-bidang *Siyasah Syar'iyah* dapat berbeda-beda antara satu negara Islam dengan negara Islam lainnya dan dapat berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Faktor-faktor lain

²⁴ Juhaya S Praja, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 34.

²⁵ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 20.

yang memungkinkan adanya perbedaan dan perkembangan *Siyasah Syar'iyah* itu antara lain perbedaan orientasi politik, latar belakang budaya, tingkat pendidikan, dan sejarah perkembangan Islam itu sendiri di negara masing-masing. Dalam arti kata tidak ada aturan baku yang mengatur ruang lingkup dari *Siyasah Syar'iyah*.²⁶

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan pemegang kekuasaan harus sesuai dengan semangat syari'at. Kebijakan politik yang dikeluarkan kekuasaan disebut *Siyasah Wad'iyah* (sumber-sumber hukum Islam yang tidak berasal dari wahyu). Namun *Siyasah Wad'iyah* harus tetap diseleksi dan diukur dengan kerangka wahyu, kalau ternyata bertentangan atau tidak sejalan dengan semangat wahyu. Maka kebijakan politik yang dibuat tersebut tidak dapat dikatakan sebagai *Siyasah Syar'iyah* dan tidak boleh diikuti.

Sebaliknya, kalau sesuai semangat kemaslahatan dan jiwa syari'at maka kebijakan dan peraturan perundangundangan yang ditetapkan oleh penguasa tersebut wajib dipatuhi dan diikuti. Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam QS An Nisa ayat 59 yang berbunyi :

²⁶ YUSDANI, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah Dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Amara Books, 2011), h. 34.

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

Artinya: *"Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ulil amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)."* (Q.S. An-Nisa'/4:59).

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a) Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam.
- b) Meletakkan persamaan (*al-musyawahah*) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan.
- c) Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya.
- d) Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat.

e) Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan.²⁷

Selain kriteria di atas hukum Islam memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan karakteristik sistem hukum lain yang berlaku di dunia. Perbedaan karakteristik ini disebabkan karena hukum Islam berasal langsung dari Allah, bukan dari buatan manusia, dimana semua itu tidak luput dari kepentingan individu dan hawa nafsu pembuatan hukum tersebut. Salah satu contoh karakteristik hukum Islam adalah menyedikitkan beban agar hukum yang ditetapkan oleh Allah dapat dilaksanakan oleh manusia agar dapat tercapai kebahagiaan dalam hidupnya.

Prinsip-prinsip pemerintahan Islam adalah kebenaran yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintah dalam perspektif Islam. Prinsip dari pemerintahan Islam sebagaimana yang dirumuskan Muhammad Tahrir Azhary ada sembilan (9) prinsip, adapun prinsip tersebut sebagai berikut:

- 1) Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Prinsip musyawarah.
- 3) Prinsip perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.
- 4) Prinsip persamaan.
- 5) Prinsip ketaatan rakyat.

²⁷ Ismail Muhammad Syah, *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), h. 18.

- 6) Prinsip keadilan.
- 7) Prinsip peradilan bebas.
- 8) Prinsip perdamaian.
- 9) Prinsip kesejahteraan.²⁸

Siyasah Tanfidziyah

Menurut al-Maududi, *tanfidziyah* merupakan lembaga eksekutif dalam islam, al-Maududi juga berpendapat bahwa dalam cakupan yang lebih luas, *tanfidziyah* berarti lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Pemimpin dalam *siyasah tanfidziyah* disebut dengan khalifah atau amir.²⁹

Menurut T.M. Hasbi, *Siyasah Tanfidziyah* merupakan salah satu bagian dari ruang lingkup *siyasah syar'iyah*. *Siyasah Tanfidziyah* adalah sebuah lembaga yang berwenang untuk melaksanakan Undang-Undang atau bisa disebut dengan lembaga eksekutif di suatu Negara Islam. Kewenangan ini dimiliki Kepala Pemerintah yang disebut dengan *Ulil amri* dan *Umaro* beserta jajarannya untuk mengaktualisasikan tujuan Islam yang tertuang dalam *maqosid syari'ah* melalui peraturan, kebijakan, dan ketetapannya yang harus sesuai dengan asas Islam.

Dari sudut pandang Al-Qur'an, Masykuri Abdillah menyatakan adanya ayat yang melandasi terbentuknya

²⁸ YUSDANI, *Fiqh Politik Muslim Doktrin Sejarah Dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Amara Books, 2011), h. 45.

²⁹ Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, cet IV 1995 (Bandung: Mizan, 1975), h. 247.

pelembagaan eksekutif, termasuk legislatif dan yudikatif, yaitu dalam surat An-Nisa' ayat 57-59.³⁰

Berdasarkan al-Qur'an dan Hadits, kaum muslimin diperintahkan untuk taat kepada lembaga eksekutif dengan syarat bahwa mereka menaati Tuhan dan Rasulullah SAW, serta menghindari dosa dan pelanggaran.³¹

Tujuan dari adanya *Siyasah Tanfidziah* adalah untuk menegakkan pedoman-pedoman Tuhan yang ada dalam Al-Qur'an dan Sunnah serta untuk menyiapkan masyarakat agar mengakui dan menganut pedoman-pedoman ini agar dijalankan dalam kehidupan mereka sehari-hari. Dalam Islam kekuasaan bidang *Siyasah tanfidziah* atau eksekutif memiliki beragam bentuk, yaitu imamah, khalifah, wazir.³²

Kekuasaan eksekutif (*al-Sultah al-Tanfidziah*) terdapat bentuk yaitu:

Imamah/Imam

Konsep imamah berasal dari kata Umat, jamaknya umam yang artinya umat rakyat atau bangsa. Makna imam berarti pemimpin atau orang yang didepan. Kata imam dalam bahasa middle easterner

³⁰ Masykuri Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011), h. 4.

³¹ Abu A'la Al-Maududi, *The Islamic Law and Constitution*, Ter. Asep Hikmat, *Sistem Politik Islam*", (Bandung: Mizan, 1990), h. 274.

³² Samsu La, "*Al-Sul Ah Al-Tasyri'iyah, Al Sul Al-tanfidziah, Al Sul Ah Al-Qada'iyah*", *Thkim*, Vol. XIII No.1 (2017), h. 159.

tidak menunjukkan arti kesucian hidup, dan imam adalah orang yang mempunyai pengikut baik dia saleh maupun tidak.

Dengan demikian, secara harfiah arti imam adalah pemimpin yang memiliki pengikut yang tidak dibatasi oleh ruang waktu dan tempat. Imamah menurut doktrin Syiah adalah tentang kepemimpinan politik dan otherworldly dalam khilafah yang harus dipegang oleh salah seorang imam dari keturunan Sayyidina Ali container Abi Thalib setelah Nabi Muhammad meninggal. Sebab keluarga Nabi saw menghendaki dari keluarganya yakni Ali container Abi Thalib. Namun di saat mereka sibuk mengurus jenazah Nabi, Abu Bakar sudah dibai'at menjadi khalifah, sehingga mereka tidak sempat mengikuti pembai'atan itu. Karena itu, keluarga Nabi saw tersebut tidak segera berbai'at kepada Abu Bakar Sungguh pun begitu, pada akhirnya mereka tidak boleh tidak membai'atnya juga.³³

Imamah sebagai sebuah lembaga politik yang sangat sentral dan penting dalam negara, mempunyai tugas utama yakni menjalankan fungsi kenabian dalam melindungi Agama dan mengatur dunia. Kata Al-Mawardi dalam kitabnya *Al Imamah maudu'atu li khilafah al-nubuwwah fi hisarah al-din wasiyyah al-dunya*, bahwa

³³ Abdul Syukur al-Azizi, *Sejarah Peradaban Islam Menelusuri Jejak-Jejak Peradaban di Barat dan di Timur*, (Yogyakarta: Al-Saufa, 2014), h. 117.

pemilihan imam dilakukan dengan *ijma'* (konsensus) umat Islam dan hukumnya wajib. Dengan kata lain, imam dipilih melalui sebuah pemilihan yang dilakukan oleh yang berhak memilih. Menurutnya pelebagaan imamah dilakukan karena adanya perintah Agama dan bukan karena pertimbangan akal.

Pemilihan pemimpin sebagai kekuasaan kepala negara hendaklah melalui jalur khusus yakni:

- a. Pemilihan oleh (para) pemilih, baik dengan sistem perwakilan melalui lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* (Majelis Permusyawaratan Rakyat) maupun *ahl al-Syura* atau tim formatur kecil. Cara ini disebut dengan sistem kontrak sosial, yang melahirkan kewajiban dan hak kepala Negara di satu pihak serta kewajiban dan hak rakyat di pihak lain. Teori al-Mawardi ini jelas bertentangan dengan pandangan Syi'ah yang menyatakan bahwa jabatan imam ditetapkan atas dasar nass (penetapan oleh Tuhan dan Nabi) atau penunjukan langsung oleh imam sebelumnya dari keluarga *ahl al-bait*. Pemilihan imam dipandang al-Mawardi sebagai kewajiban sosial atau bersama (*fardhu kifayah*), seperti mencari ilmu pengetahuan, mengajar atau duduk sebagai hakim. Konsep membentuk lembaga imamah dan pemilihan imam menyerupai konsep "kontrak" yang melibatkan dua

pihak yaitu imam (*ahl imamah*) dan rakyat atau pemilih (*ahl al-ikhtiyar*), atau *ahl al-hall wa al-'aqd* (orang yang mengurai atau mengikat/lembaga pemilih). Menurutny pemilih atau lembaga pemilih haruslah terdiri dari orang-orang yang mempunyai rasa (*'adalah*), mempunyai pengetahuan cukup tentang calon yang akan dipilih dan syarat-syarat yang dibutuhkan untuk jabatannya, serta sehat pikiran dan kebijakan (kearifan), sehingga mampu memilih kepentingan orang banyak.

Disamping itu masalah pemilihan imam, *ahl al-hall wa al-'aqd* juga harus mempertimbangkan, kemungkinan calon yang mereka pilih memperoleh persetujuan sebagian besar rakyat. Setelah *ahl al-ikhtiyar* memperoleh keputusan mengenai calon imam dan ia wajib menerima kedudukan itu, maka menjadi tugas dan kewajiban rakyat untuk menyampaikan *bay'ah* dan mematuhi. Singkatnya fungsi *ahl al-ikhtiyar* adalah mengidentifikasi orang yang akan diangkat sebagai imam.

- b. Penunjukan kepala negara sebelumnya, yang disebut suksesi yang didasarkan pada kepemimpinan Umar bin al-Khattab dari wasiatnya Abu Bakar. Namun

dalam pandangan al-Mawardi kepala Negara tidak kebal dari pemecatan dan tidak suci.³⁴

Syarat terakhir tidak dipandang sebagai suatu keharusan oleh pemikir-pemikir Sunni setelahnya dan penulis-penulis modern, sebab bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam yang mengutamakan persamaan hak sesama muslim tanpa memandang asal-usul atau keturunan. Bahkan Nabi Muhammad SAW sendiri diakui oleh kaum Sunni tidak pernah menyatakan dengan tegas siapa yang akan menggantikan posisinya sebagai pemimpin umat. Sementara dua penyebab gugurnya kontrak antara imam dan rakyat meskipun masih menjabat, menurut al-Mawardi adalah jika imam berlaku tidak adil dan imam mengalami cacat fisik. Jika hal itu terjadi maka harus dilakukan pemilihan imam baru dengan kontrak yang baru pula.

Doktrin *al-Asy'ari* membolehkan adanya dua imam pada waktu bersamaan asal wilayah kekuasaannya terpisah jauh. Namun al-Mawardi dengan tegas menolak pendapat ini, didasarkan pada argument keagamaan, sebab *bay'ah* hanya bisa diberikan kepada satu orang pada waktu yang sama. Jika kemudian dilakukan *bay'ah* terhadap orang lain, maka kontrak

³⁴ Yusuf Qardhawi, *Min Fiqhi al-Daulah Fi al-Islām*, terj. Kathur Suhardi, *Fiqih Daulah Dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah*, Cet. 3, (Jakarta: Al-Kautsar, 1998), h. 113.

yang kedua menjadi batal, sebagaimana berlaku dalam pernikahan. Ketidaksetujuan ini didasarkan pertimbangan politik, dimana masa itu Abbasiyah menghadapi tantangan dari dinasti Fatimiyah yang berkuasa di yang bermazhab *Syi'ah Ismailiyah*.

Adapun tugas dan tanggung jawab seorang imam adalah:

- 1) Menjaga prinsip-prinsip Agama yang mapan dan menjadi konsensus generasi Islam awal;
- 2) Melaksanakan hukum (peradilan) di kalangan masyarakat dan melerai pertengkaran antara dua kelompok yang bertikai;
- 3) Memelihara kehidupan perekonomian masyarakat, sehingga rakyat memiliki rasa aman atas diri dan hartanya;
- 4) Menegakkan hukuman untuk menjaga hak-hak manusia dari penindasan dan perampasan;
- 5) Membentengi perbatasan Negara untuk mencegah serbuan (serangan) musuh;
- 6) Melakukan jihad melawan musuh, melalui dakwah agar mereka menjadi muslim atau *ahl al-ẓimmah* (non muslim yang tinggal di bawah kekuasaan Islam);
- 7) Mengumpulkan fay' (rampasan dari musuh bukan perang) dan zakat baik yang wajib maupun menurut *syari'ah* maupun yang wajib menurut *ijtihad*;

- 8) Mengatur kekayaan Negara yang ada di *bait al-Mal*, dengan memperhatikan keseimbangan (tidak boros dan tidak pelit, tapi seimbang dan proporsional);
- 9) Mengikuti nasihat orang yang bijaksana dan menyerahkan urusan pemerintahan dan keuangan kepada orang-orang yang bisa dipercaya;
- 10) Melakukan pengawasan terhadap urusan-urusan pemerintahan dan mengawasi keadaan, untuk mengatur kehidupan umat dan memelihara agama.

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

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

- 4) Lembaga yang kekuasaannya khusus dalam tugas-tugas khusus, seperti hakim daerah, pengawas pajak daerah dan komandan militer daerah.

Khilafah/Khalifah

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

Dalam sejarah umat Islam, khususnya sejak masa *Khulafāu al-rāsyidīn* sepeninggalan sistem *Nubuwwah* di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad Saw. sampai jatuhnya *Khilafah* Utsmaniyah di bawah kepemimpinan *Khalifah* Abdul Hamid II yang berpusat di Istanbul, Turki tahun 1924, maka terdapat tiga sistem pemilihan Khalifah.³⁵ Pertama, dengan sistem Wilayah al-'Ahd (penunjukan Khalifah sebelumnya), seperti yang terjadi pada Umar Ibnul Khattab yang ditunjuk oleh Abu Bakar. Kedua, dengan sistem syura, sebagaimana yang terjadi pada Khalifah Utsman dan Ali. Mereka dipilih

³⁵ Abdul Syukur al-Azizi, *Sejarah Peradaban Islam Menelusuri Jejak-Jejak Peradaban di Barat dan di Timur*, (Yogyakarta: Al-Saufa, 2014), h. 347.

dan diangkat oleh Majelis *Syura*. Sedangkan anggota Majelis *Syura* itu haruslah orang-orang yang shaleh, *faqih*, *ward'* (menjaga diri dari syubhat) dan berbagai sifat mulia lainnya. Oleh sebab itu, pemilihan Khalifah itu tidak dibenarkan dengan cara demokrasi yang memberikan hak suara yang sama antara seorang ulama dan orang jahil, yang saleh dengan penjahat dan seterusnya. Baik sistem pertama maupun sistem kedua, persyaratan seorang Khalifah haruslah terpenuhi seperti yang dijelaskan sebelumnya. Kemudian, setelah sang *Khalifah* terpilih, umat wajib berbai'ah kepadanya. Ketiga, dengan sistem kudeta (kekuatan) atau warisan, seperti yang terjadi pada sebagian *Khalifah* di zaman Umayyah dan Abbasiyah. Sistem ini jelas tidak sah karena bertentangan dengan banyak dalil *Syar'i* dan praktek Khulafāu al-rasyidin.

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

tetapi mencakup urusan akhirat. Tugasnya bukan sebatas menjaga keamanan dalam negeri, akan tetapi juga mencakup hubungan luar negeri yang dapat melindungi umat Islam minoritas yang tinggal di negeri-negeri kafir. Kewajibannya bukan hanya sebatas memakmurkan dan membangun bumi negeri-negeri Islam, akan tetapi juga harus mampu memberikan rahmat bagi negeri-negeri non Muslim (*rahmatan lil al-'alamin*).

Wizarah/Wazir

Istilah wizarah bisa berasal dari kata *wizr* artinya bebas, karena dia mengambil alih peran rajanya, atau wazar berarti tempat mengadu, kembali (*malja'*) karena raja minta pendapat atau bantuan dari *wāzir*, atau *azar* berarti punggung, karena raja memperkuat posisinya dengan *wāzir* seperti badan dengan punggungnya.³⁶

Konsep Wizarah sesungguhnya juga terdapat dalam al-Qur'an, sebagaimana disebutkan, bahwa Nabi Musa mempunyai *wāzir* bernama Harun yang membantu menangani urusan-urusannya. Jika dalam kenabian boleh, maka kaitannya dengan imamah juga

³⁶ Program khusus Pengembangan Bahasa Arab UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Mu'jān al-Masā'id al-Kitāb al-'Arabī Baina Yadayik*, (Malang: tp, 2012), h. 203.

boleh. Menurutnya ada dua macam wizarah (kementrian) yakni:

- a. *Wizārah al-Tafwīd* (Kementrian Delegator) Adalah wāzīr oleh imam disertai tugas/wewenang tentang pengaturan urusan-urusan (Negara dan pemerintahan) berdasarkan pikiran dan ijtihad para wāzīr sendiri maupun mengikuti pendapat para hakim. Namun juga berhak menangani kasus kriminal (mazalim) baik langsung maupun mewakilkan kepada orang lain. Selain itu juga berhak memimpin perang. Dengan kata lain kewenangan imam adalah juga kewenangan wāzīr, kecuali tiga hal: 1). penentuan putra mahkota, 2). imam boleh mengundurkan diri dari jabatan imamah, 3). imam berwenang mencopot orang yang ditunjuk wāzīr, sementara wāzīr tidak bisa mencopot orang yang ditunjuk imam. Adapun syarat yang harus dipenuhi wāzīr adalah sama dengan syarat menjadi imam kecuali nasab (keturunannya), akan tetapi ditambah dengan satu syarat yakni mampu mengurus perang dan perpajakan.
- b. *Wizārah al-Tanfīz* (Kementrian Pelaksana) Adalah wāzīr yang hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh imam, misalnya pengangkatan

wali dan penyiapan tentara. Ia tidak mempunyai wewenang apapun. Jika ia dilibatkan oleh imam untuk memberikan pendapat, maka ia memiliki fungsi sebagai kewāziran, jika tidak dilibatkan ia lebih merupakan perantara (utusan) belaka. Posisinya lebih lemah dan tidak ada syarat yang berat bagi seorang 'wāzīr' model ini. Prinsipnya, dia harus mematuhi dan mengikuti apa yang diperintahkan oleh *khalifah*, selain ia harus memenuhi beberapa syarat misalnya; dapat dipercaya (jujur), benar ucapannya, tidak rakus sehingga tidak menerima suap, tidak ada permusuhan dan kebencian rakyat, harus seorang laki-laki dan harus cerdas, yang syarat ini hanya diperlukan jika ia dilibatkan dalam memberikan pendapat.

Secara keseluruhan bentuk-bentuk tersebut memiliki makna sebagai pemimpin dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah kekuasaannya, baik dalam aspek pemerintahan, atau urusan dunia lainnya. Khusus untuk *Khalifah* mengemban tugas untuk meneruskan tugas kenabian yang wajib mengurus urusan agama.³⁷

³⁷ Yusuf Qardhawi, "Min Fiqhi al-Daulah Fi al-Islām, terj. Kathur Suhardi, *Fiqih Daulah Dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah*", Cet. 3, (Jakarta: Al-Kautsar, 1998), h. 113.

Sebagai pemimpin bagi masyarakat dan daerahnya, kekuasaan *Siyasah tanfidziyyah* harus memiliki kriteria kepemimpinan demi keberhasilannya sebagai pemimpin. Dalam Islam kriteria kepemimpinan tersebut ialah: a) Setia; b) Terikat pada tujuan; c) Menjunjung tinggi syariah dan akhlak Islam; d) Memegang teguh amanah; e) Tidak sombong; f) Disiplin, konsisten dan konsekuen; g) Cerdas; h) Terbuka; dan i) Ikhlas.³⁸

Karakteristik tersebut sudah sangat lengkap mencakup kepada semua aspek kepemimpinan. Jika seorang pemimpin baik itu lembaga formal maupun non formal, kepemimpinan sosial, Negara, Agama maupun partai politik apabila pemimpinnya mempunyai ciri-ciri sebagaimana dipaparkan di atas maka Insyaallah kepemimpinannya pasti di ridhoi oleh Allah SWT dan tujuan yang diinginkan akan mudah tercapai serta kepemimpinannya akan dipertanggungjawabkan baik di hadapan manusia maupun dihadapan Allah kelak di Akhirat.

Wazir hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh imam, misalnya pengangkatan wali dan penyiapan tentara. Ia tidak mempunyai

³⁸ Muhadi Zainuddin dan Abd. Mustaqim, *Studi Kepemimpinan Islam. Telaah Normatif dan Histori*, (Semarang: Putra Mediatama, 2005), h. 28-29.

wewenang apapun. Jika ia dilibatkan oleh imam untuk memberikan pendapat, maka ia memiliki fungsi sebagai kewaziran, jika tidak dilibatkan, ia lebih merupakan perantara (utusan) belaka.³⁹

Teori Pengisian Jabatan

Pengertian Jabatan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian Jabatan adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan).⁴⁰ Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dari Pangkerego, menerangkan bahwa Jabatan adalah lingkungan kerja rawat dan di garis-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.⁴¹ Dari pengertian tersebut menunjukkan bahwa Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik. Logemann juga menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi

³⁹ Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1993), h. 247.

⁴⁰ Anton M. Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), h. 393.

⁴¹ Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego dari judul: *Over de Theorie Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1975), h. 124.

pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut teori pengisian jabatan.

Sementara itu Bagir Manan dalam bukunya *Teori dan Politik Konstitusi*, menyatakan “bahwa jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan data kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan inilah yang mewujudkan suatu organisasi”.⁴² Dalam artian bahwa organisasi merupakan kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap yang memiliki berbagai fungsi tertentu, sehingga tujuan organisasi dari semua jabatan sebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi.

Pada negara hukum yang demokratis tidak ada jabatan yang tidak dipertanggungjawabkan. Sehingga pada tiap-tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik atau masyarakat, hal ini merupakan perwujudan bentuk pengawasan atau kontrol dari publik termasuk dalam pengisian jabatannya yang senantiasa harus mengikutsertakan publik dalam proses rekrutmen hal ini merupakan bentuk kontrol dan pengawasan dari publik terhadap orang atau badan yang akan menempati posisi jabatannya tersebut.

Untuk pengisian jabatan yang demokratis diwujudkan dalam beberapa cara, terutama melalui Pemilihan (*election*). Lembaga yang tumbuh untuk keperluan tersebut untuk

⁴² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), h. 133-134.

meliputi antara lain, lembaga perwakilan, lembaga Pemilihan umum, dan lembaga kepartaian.⁴³ Menurut I Gde Pantja Astawa, pengisian jabatan dapat dibedakan kedalam 3 (tiga) pola, yaitu:

- 1) Pengisian jabatan dengan Pemilihan (*election*)
- 2) Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*)
- 3) Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan Pemilihan.⁴⁴

Pengisian Jabatan Menurut Pendapat Ulama Fiqh

Pengisian jabatan dalam Islam memiliki dasar hukum yang kuat dalam Al-Qur'an, Hadis, dan pemikiran ulama fiqh siyasah. Jabatan bukanlah hak pribadi, melainkan amanah yang harus diberikan kepada orang yang paling kompeten dan adil. Para ulama fiqh siyasah telah mengembangkan berbagai teori terkait pengisian jabatan dalam pemerintahan Islam.⁴⁵

Imam Al-Mawardi (972-1058 M)

Imam Al-Mawardi dalam kitabnya Al-Ahkam As-Sulthaniyyah menjelaskan bahwa pengisian jabatan harus memenuhi tiga syarat utama:⁴⁶

⁴³ Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim, Kebutuhan dan Pengekangan Diri*, Jurnal Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, Vol.21 No.4 Oktober 2014, h. 534-535

⁴⁴ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, Cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 92.

⁴⁵ As-Syatibi, *Al-Muwafaqat fi Usul al-Shari'ah*, (Kairo: Dar al-Kutub, 1996), h. 78.

⁴⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1996), h. 12.

1) Kapasitas dan Kecakapan

Jabatan harus diberikan kepada individu yang memiliki ilmu dan keterampilan yang cukup. Dalil: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya..." (QS. An-Nisa: 58).

2) Keadilan dan Integritas Moral

Seorang pemimpin harus memiliki akhlak yang baik dan menjunjung tinggi keadilan dalam menjalankan tugasnya.

3) Kemampuan dalam Pengelolaan Pemerintahan

Jabatan harus diberikan kepada orang yang memiliki pengalaman dan keahlian dalam administrasi pemerintahan.

Menurut Al-Mawardi, apabila jabatan diberikan kepada yang tidak berkompeten, maka akan terjadi kerusakan dalam sistem pemerintahan dan ketidakadilan dalam masyarakat.⁴⁷

Ibnu Taimiyah (1263–1328 M)

Ibnu Taimiyah menekankan bahwa jabatan harus diberikan kepada orang yang paling memenuhi dua kriteria utama:⁴⁸

⁴⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah...*, h. 24.

⁴⁸ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah*, (Riyadh: Maktabah Al-Rushd, 2002), h. 37.

1) Al-Quwwah (Kekuatan/Kemampuan Profesionalisme)

Jabatan harus dipegang oleh orang yang memiliki keahlian, kecakapan, dan pengalaman dalam bidangnya. Dalil: "Sesungguhnya sebaik-baik orang yang engkau ambil untuk bekerja (pada kita) adalah orang yang kuat dan terpercaya." (QS. Al-Qashash: 26).

2) Al-Amanah (Kejujuran dan Kepercayaan)

Seorang pemimpin atau pejabat harus memiliki sifat amanah, kejujuran, dan tanggung jawab. Hadis: "Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah kehancurannya." (HR. Bukhari).

Ibnu Taimiyah mengkritik pengangkatan jabatan berdasarkan kedekatan keluarga atau kepentingan politik, karena dapat menyebabkan kerusakan dalam pemerintahan.⁴⁹

Imam Al-Ghazali (1058-1111 M)

Imam Al-Ghazali dalam kitabnya *Ihya Ulumuddin* menegaskan bahwa jabatan adalah ujian bagi seorang pemimpin. Ia mengajukan tiga prinsip utama dalam pengisian jabatan:⁵⁰

⁴⁹ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah...*, h. 40.

⁵⁰ Al-Ghazali, *Ihya Ulumuddin*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1993),

1) Jabatan adalah Ujian, Bukan Kehormatan

Jabatan bukan untuk kebanggaan pribadi, melainkan amanah yang akan dipertanggungjawabkan di akhirat. Dalil: "Setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas apa yang dipimpinnya." (HR. Bukhari dan Muslim).

2) Seleksi Harus Berdasarkan Kemampuan dan Ketakwaan

Seorang pemimpin harus dipilih berdasarkan keahlian dan ketakwaan kepada Allah SWT.

3) Larangan Korupsi dan Penyalahgunaan Jabatan

Imam Al-Ghazali menegaskan bahwa seorang pejabat tidak boleh memanfaatkan jabatannya untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Jika seorang pemimpin hanya mengejar kekuasaan dan tidak melayani rakyat, maka menurut Al-Ghazali, pemerintahan akan hancur dan kehilangan keberkahan.

Teori Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁵¹ Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.⁵²

Istilah perundang-undangan memiliki dua definisi yang berbeda, yaitu:⁵³

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah keseluruhan dari peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah oleh lembaga yang berwenang yaitu lembaga legislasi / Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

⁵¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind- Hill-Co, 1992), h. 18.

⁵² Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), h. 19.

⁵³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, (Jakarta: Kansium, 2006), h. 3.

Asas Peraturan Perundang-undangan

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

1. Adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari undang-undang dasar.
2. Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materil terhadap undang-undang tersebut hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat undang-undang.
3. Undang-undang sebagai instrumen mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat

maupun individu, melalui pembaharuan (*asas welvaarsstaat*).

4. 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.
5. Undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.
6. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatnya. Tidak ditaatinya asa tersebut akan dapat menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.
7. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asa ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundang-undangan yang setingkat atau kedudukannya san adan berlaku dalam waktu yang

bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.

8. 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-undang atau peraturan sederajat.⁵⁴

Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Tata urutan tersebut adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden

⁵⁴ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 72.

7. Peraturan Daerah.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 juga mengatur agar masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara lisan maupun tertulis.⁵⁵

Teori Tentang ASN, TNI, dan POLRI

Aparatur Sipil Negara (ASN)

Sebutan Aparatur Sipil Negara (ASN) berawal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS), dimana ASN ini adalah suatu profesi di lingkup birokrasi yang tujuannya menjadi pelayan masyarakat.⁵⁶ ASN terdiri dari PNS dan PPPK dimana yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat secara tetap sebagai Pegawai ASN oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan di pemerintahan. Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (P3K) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan tertentu, diangkat berdasarkan perjanjian kerja tertentu dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia juga dijelaskan mengenai definisi ASN yaitu sebagai alat

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵⁶ Miftah Thoha, *Konsep Perubahan UU Kepegawaian*, Kantor Kota Sukabumi Management Kepegawaian Universitas Gajah Mada, 2016, sukabumikota.kemenag.go.id file dokumen.ppt.

kelengkapan negara, terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.⁵⁷

Berkaca pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), penjelasan tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sangatlah luas artinya hanya berlaku untuk badan hukum yang melakukan kejahatan atau pelanggaran kantor dan kejahatan lain yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang disebut definisi ini tidak termasuk dalam Undang-undang Kepegawaian. Berdasarkan beberapa pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) dari berbagai sudut pandang dapat disimpulkan secara singkat bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah orang yang bekerja pada instansi pemerintah dengan syarat tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Secara khusus dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dalam pasal 1 ayat 2 disebutkan bahwasanya Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai

⁵⁷ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), h. 478.

tugas negara lainnya dan diberikan penghasilan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam berbangsa dan bernegara, pengangkatan seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) juga harus memenuhi beberapa kriteria seperti : memenuhi persyaratan hukum atau yang telah ditetapkan oleh Undang-undang, ditunjuk oleh pejabat yang berwenang, disertai tugas dan sebuah jabatan dan atau tugas negara lainnya yang didasarkan pada peraturan yang berlaku dan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut digaji menurut ketentuan yang berlaku.

Aparatur Sipil Negara (ASN) memegang peran penting dalam menjalankan fungsi pemerintahan di suatu Negara untuk mencapai tujuan nasional atau dengan kata lain, dalam rangka upaya pencapaian tujuan nasional tersebut, maka diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai instrumen Negara yang setia pada tugas dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah, serta sadar akan tanggung jawabnya dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Aparatur Sipil Negara (ASN) harus patuh terhadap Undang-undang sebab tidak ada institusi apapun yang memiliki kekuasaan apapun dalam Negara Indonesia yang tidak terbatas dan dibatasi serta tidak ada peraturan perundang-undangan yang ditetapkan secara sewenang-

wenangan tanpa prosedur demokrasi, tanpa pembatasan dan pengawasan.⁵⁸

Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 definisi Tentara Nasional Indonesia adalah kekuatan angkatan perang dari suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Definisi tersebut memang belum lengkap tetapi terdapat pengertian tentang tujuan pokok kehadiran tentara dalam suatu negara yaitu seperti yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004. Tentara Nasional Indonesia (TNI) adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara kesatuan Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Dari konsep pemikiran seperti di atas kemudian timbul pendirian bahwa fungsi utama Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam negara adalah melakukan tugas di bidang pertahanan. Untuk melaksanakan konsep pertahanan negara tersebut yang memiliki peranan dan

⁵⁸ Jumadi, *Negara Hukum dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum, Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum, Vol.4 No.1,2017, hal. 76*

menjadi komponen utama adalah Tentara Nasional Indonesia (TNI).⁵⁹

Hal tersebut senada dengan bunyi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang menyatakan bahwa Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional.⁶⁰

Pada masa demokrasi terpimpin hingga masa orde baru, Tentara Nasional Indonesia (TNI) pernah digabungkan dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Penggabungan ini disebut dengan ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Sesuai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor VI/MPR/2000 tentang pemisahan Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) serta ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor

⁵⁹ Andirizal, "Analisis Yuridis Tentang Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004", *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 5, no. 2 (2014).

⁶⁰ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

VII/MPR/2000 tentang peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) maka pada tanggal 30 September 2004 telah disahkan Rancangan Undang-undang Tentara Nasional Indonesia (TNI) oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarno Putri pada tanggal 19 Oktober 2004. Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara Pasal 30 ayat (2) dijelaskan bahwa: "Usaha Pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung."

Dalam Pasal 6 Undang-undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa:

- (1) Tentara Nasional Indonesia (TNI), sebagai alat pertahanan negara, berfungsi sebagai:
 - a. penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;
 - b. penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan

- c. pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Tentara Nasional Indonesia (TNI) merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.

Adapun tugas pokok Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan salah satu lembaga Pemerintahan yang memegang peranan penting dalam negara. Kata "Polisi" pada awalnya ditemukan dalam Bahasa Yunani yaitu "*politeia*" yang berarti seluruh pemerintahan Negara kota. Pada masa itu yaitu abad sebelum masehi, Negara Yunani terdiri dari kota-kota tidak saja menyangkut pemerintahan Negara kota saja, tapi juga termasuk urusan-urusan keagamaan. Baru setelah timbul agama nasrani, maka

pengertian Polisi sebagai pemerintahan Negara kota dikurangi urusan agama.⁶¹ Pengertian polisi selain dapat dipahami dari Bahasa Yunani juga dapat dipahami dari Bahasa Belanda yang dikenal dengan konsep Catur Praja dan Van Vollenhoven yang membagi pemerintahan menjadi empat yaitu *Bestuur*, *Politie*, *Rechtspraak*, dan *Regeling*. *Politie* dalam pengertian ini sudah dipisahkan dari *Bestuur* dan merupakan bagian pemerintahan tersendiri. Pada pengertian ini polisi termasuk organ-organ pemerintahan yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan terhadap kewajiban-kewajiban umum.⁶²

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti kata polisi adalah suatu badan yang bertugas memelihara keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum), merupakan anggota badan pemerintah (pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban).⁶³

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dijelaskan bahwa Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Istilah kepolisian dalam

⁶¹ H. Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), h. 5

⁶² H. Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian...*, h. 76.

⁶³ W.J.S Purwodarminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), h. 763.

Undang-undang ini mengandung dua pengertian, yakni fungsi polisi dan lembaga polisi.

Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan lembaga kepolisian adalah organ pemerintah yang ditetapkan sebagai suatu lembaga dan diberikan kewenangan menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

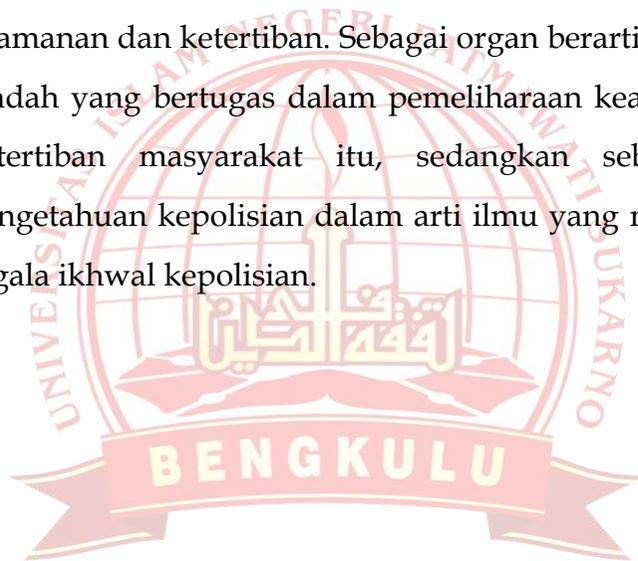
Selanjutnya Pasal 5 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa:

- 1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.
- 2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan, bahwa istilah polisi mengandung empat pengertian, yaitu:⁶⁴

- 1) Sebagai tugas
- 2) Sebagai organ
- 3) Sebagai pejabatnya petugasnya
- 4) Sebagai ilmu pengetahuan kepolisian

Polisi diartikan sebagai tugas pemeliharaan keamanan dan ketertiban. Sebagai organ berarti badan atau wadah yang bertugas dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat itu, sedangkan sebagai ilmu pengetahuan kepolisian dalam arti ilmu yang mempelajari segala ikhwal kepolisian.



⁶⁴ H. Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), h. 79.