

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kajian Teori

1. Teori peraturan perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya.

Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi

hukum responsive. Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).¹

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa: secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun ditingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi UU No 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang

¹ Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3

berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.²

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut *dnegan algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen*.³

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam

² Maria Farida Indrati Soepapto, "Ilmu Perundang-undangan : Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan,Cet. 13", Yogyakarta: Kansius, 2012, h 3

³ Maria Farida Indrati Soepapto, "Ilmu Perundang-undangan ..., h. 11

literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:⁴

1. keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
2. keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
3. keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan "*beleids regels*" (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.⁵

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.⁶

- 1) Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

⁴ John Kenedi, Prefesi Hukum dan Kode etik profesi, Jurnal El-Afkar, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

⁵ Jimly Asshiddiqie, "*Perihal Undang-Undang*", Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006, h. 1

⁶ Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: PT Citra Aditya, 2004, h. 25

- 3) Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu

perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.⁷ Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut.⁸

1) Landasan Filosofis

⁷ Maria Farida Indrati Soepapto, "Ilmu Perundang-undangan ...", h. 8

⁸ John Kenedi, Analisis Pemidanaan Terhadap Perzinahan dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam, Jurnal Nuansa: Jurnal Studi Islam dan Kemasyarakatan, Vol 12, No.1 Tahun 2019

Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.⁹ Menurut Notonegoro, nilai-nilai pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di indonesia.¹⁰ Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan

⁹ M. Khozim, "*Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*", Bandung: Nusa Media, 2009, h 12-19

¹⁰ John Kenedi, Urgensi Penegakan Hukum Dalam Hidup Berbangsa Dan Bernegara, Jurnal El-Afkar, Vol. 5 No.2 Tahun 2016

sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplotasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.¹¹ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*, *filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.

2) Landasan Yuridis

Landasan Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.¹² Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang

¹¹ Moh. Mahfud MD, *"Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi"*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, h. 55

¹² King Faisal Sulaiman, *"Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya"*, Yogyakarta: Thafa Media, 2017, h. 24

memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.¹³ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag, juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.¹⁴

3) Landasan sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sosiologische gronslag, sosiologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan

¹³ Putera Astomo, "*Ilmu Perundang-undangan*", Jakarta: Rajawali Pers, 2018, h. 78

¹⁴ John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, Jurnal El-Afkar, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*annerken nungstheorie*) di tegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.¹⁵

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁶

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Sesuai dengan yang

¹⁵ King Faisal Sulaiman, "*Teori Peraturan Perundang-undangan ...*", h 25

¹⁶ King Faisal Sulaiman, "*Teori Peraturan Perundang-undangan ...*", h 25

dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Bagir Mananpun mengatakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (*legislasi*) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *check and balances* sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.¹⁸

Berdasarkan teori peraturan perundang-undang di atas, penulis akan menggunakannya dalam penelitian, digunakan untuk menilai sejauh mana penerapan peraturan perundang-undangan tentang sampah berjalan di kota Bengkulu, serta teori peraturan perundang-undangan ini mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam menganalisa tentang

¹⁷ Maria Farida Indrati Soepapto, *"Ilmu Perundang-undangan ..."*, h 8

¹⁸ Ade Kosasih, John Kenedi, Imam Mahdi, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Bengkulu: Vanda, 2017), h. 180

berjalan atau tidaknya pertauran perundang-undangan tersebut oleh dinas bersangkutan.

B. Teori Siyasah Tanfiziah (Politik Eksekutif)

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.¹⁹

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 dan menetapkan Undang-Undang atau bisa disebut dengan lembaga eksekutif disuatu 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 ketetapanannya yang harus sesuai dengan asas Islam.²⁰

QS. An-Nisa Ayat 59:

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

¹⁹ (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011), h.4 .

²⁰ Al-Maududi Abu A'la, "Sistem Politik Islam", (Bandung: Penerbit Mizan, 2010), h.247.

Artinya: "Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (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)."

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.²¹

Adapun hadist yang membahas tentang mentaati pemimpin di riwayatkan oleh Abu Hurairah yakni.

"Wajib atasmu untuk mendengar dan mentaati pemimpin yang adil dalam sulit dan lapangan dalam keadaan semangat atau dalam keadaan engganmu atau berat atasmu." (HR.Muslim 1835, Abu Hurairah).

Ada pula kaidah yang ikut membahas tentang kepemimpinan seperti yang tertuang dalam kaidah:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan"

²¹ Abu A'la Maududi, "The Islamic Law and Constitution, Ter. Asep Hikmat, sitem Politik Islam", (Bandung: Mizan, 2010), h. 274.

Tujuan dari adanya Siyasah Tanfidziyah 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 tanfidziyah atau eksekutif memiliki beragam bentuk, yaitu imamah, khalifah, wazir.²²

Kekuasaan eksekutif (al-Sultah al-Tanfidziyah) terdapat bentuk yaitu:

1. 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 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 Syrah 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.

²²Samsu La, Al-Sul Ah Al-Tasyri'iyah, "Al Sul Al-tanfidziyah, Al Sul Ah Al-Qada'iyah", Thkim, Vol.X111 No.1, (2017). h. 159

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 berbaiat kepada Abu Bakar Sungguh pun begitu, pada akhirnya mereka tidak boleh tidak membai'atnya juga. Imamah sebagai sebuah lembaga politik yang sangat sentral dan penting dalam negara, mempunyai tugas utama yakni menjalankan fungsi kenabian dalam melindungi Agama dan mengatur dunia.

Kata Al-Mawardi dalam kitabnya *Allmamah maudu'atu li khilafah al-nubuwwah fi hisarah al-din wasiyyah al-dunya*, bahwa pemilihan imam dilakukan dengan *ijma'* (konsensus) umat Islam dan hukumnya wajib. Dengan kata lain, imam dipilih melalui sebuah pemilihan yang dilakukan oleh yang berhak memilih.

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 twn al-'agd (semacam MPR) maupun ahl al-Syura atau tim formatur kecil. Cara ini disebut dengan sistem kontrak sosial, yang melahirkan kewajiban dan hak kepala Negara disatu pihak serta kewajiban dan hak rakyat di pihak lain. Teori al-Mawardi ini jelas bertentangan dengan pandangan Syi'ah yang menyatakan bahwa jabatan imam ditetapkan atas dasar nass (penetapan

oleh Tuhan dan Nabi) atau penunjukan langsung oleh imam sebelumnya dari keluarga ahl al-bait. Pemilihan imam dipandang al- Mawardi sebagai kewajiban sosial atau bersama (fadhu kifayah), seperti mencari ilmu pengetahuan, mengajar atau duduk sebagai hakim. Konsep membentuk lembaga imaxcccmah dan pemilihan imam menyerupai konsep "kontrak" yang melibatkan dua pihak yaitu imam (ahlimamah) dan rakyat atau pemilih (ahl al-ikhtiyar), atau ahl al-hall wa al-'aqd (orang yang mengurai atau mengikat/lembaga pemilih). 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 ikhtiyar memperoleh keputusan mengenai calon imam dan ia wajib menerima kedudukan itu, maka menjadi tugas dan kewajiban rakyat untuk menyampaikan bayah dan mematuhi. Singkatnya fungsi ahl-akhtiyar adalah mengidentifikasi orang yang akan di angkat sebagai imam.

b. Penunjukan kepala negara sebelumnya, yang disebut suksesi yang didasarkan pada kepemimpinan Umar bi al-

Khattab dari wasiatnya Abu Bakar. Namun dalam pandangan al-Mawardi kepala Negara tidak kebal dari pemecatan dan tidak suci.

Syarat terakhir tidak dipandang sebagai suatu keharusan oleh pemikir-pemikir Sunni setelahnya dan penulis-penulis present day, 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. membolehkan adanya dua imam

Doktrin al-Asy'ari pada waktu bersamaan asal wilayah kekuasaanya terpisah jauh. Namun al-Mawardi dengan tegas menolak pendapat ini, didasarkan pada contention keagamaan, sebab bayah hanya bisa diberikan kepada satu orang pada waktu yang sama. Jika kemudian dilakukan bayah terhadap orang lain, maka kontrak yang kedua menjadi batal, sebagaimana berlaku dalam pernikahan. Ketidak setujuan 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) dikalangan masyarakat dan melerai perteng- karan 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-zimmah (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 ijihad.
- 8) Mengatur kekayaan Negara yang ada di trap 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 inclination 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 kekuasannya umum dalam tugas-tugas umum/para menteri (wazir), tugas mereka mewakili imam dalam semua urusan tanpa pengecualian.
- 2) Lembaga yang kekuasannya umum dalam tugas-tugas khusus/para pemimpin wilayah (amir).
- 3) Lembaga yang kekuasaannya khusus seperti para hakim kepala (qadi al qudat), pemimpin tentara, penjaga keamanan wilayah perbatasan, direktorat, penanggungjawab pajak dan penanggungjawab zakat. Tugas mereka masing-masing terbatas pada investigasi khusus dalam semua tugas.
- 4) Lembaga yang kekuasaannya khusus dalam tugas-tugas khusus, seperti hakim daerah, pengawas pajak daerah dan komandan militer daerah.

2. 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 azham yang sekaligus menjadi pemimpin Negara Islam sedunia atau lazim juga disebut dengan Khalifat al-Muslimin.

Dalam sejarah umat Islam, khususnya sejak masa Khulafau al-rasyidin sepeninggalan sistem Nubuawah di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad Saw. sampai jatuhnya Khilafah Utsmaniyah di bawah kepemimpinan Khalifah Abdul Hamid II yang berpusat di Istambul, Turki tahun 1924, maka terdapat tiga sistem pemilihan Khalifah.²³ 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 dan diangkat oleh Majlis Syura. Sedangkan anggota Majlis 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

²³ Abdul Syukur al-Azizi, "Sejarah Peradaban Islam Menelusuri Jejak Jejak Peradaban di Barat dan di Timur" (Yogyakarta Al-Saufa, 2014), h. 347.

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 Umawiyah dan Abbasiyah. Sistem ini jelas tidak sah karena bertentangan dengan banyak dalil Syar'i dan praktek Khulafau 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 mu'amalah saja, akan tetapi mencakup penegakan semua sistem Agama atau syari'ah dan manajemen urusan duniawi umat. Tanggung jawabnya bukan hanya terhadap urusan dunia, akan tetapi mencakup urusan akhirat. Tugasnya bukan sebatas menjaga keamanan dalam negeri, akan tetapi juga mencakup hubungan luar negeri yang dapat melindungi umat Islam minoritas yang tinggal di negeri-negeri kafir. Kewajibannya bukan hanya sebatas memakmurkan dan membangun bumi negeri-negeri Islam, akan tetapi juga harus mampu memberikan rahmat bagi negeri-negeri non Muslim (rahmatan li al-'alamin).

3. Wizarah Wazir

Istilah wizarah bisa berasal dari kata wizr artinya beban, karena dia mengambil alih peran beban rajanya, atau wazar berarti tempat mengadu, kembali (malja') karena raja minta pendapat atau bantuan dari wazir, atau azar berarti punggung, karena raja memperkuat posisinya dengan wazir seperti badan dengan punggungnya.²⁴

Konsep Wizarah sesungguhnya juga terdapat dalam al-Qur'an, sebagaimana disebutkan, bahwa Nabi Musa mempunyai wazir bernama Harun yang membantu menangani urusan-urusannya. Jika dalam kenabian boleh, maka kaitannya dengan imamah juga boleh. Menurutrinya ada dua macam wizarah (kementrian) yakni:

Wizarah al-Tafwid (Kementrian Delegatori) Adalah wazir oleh imam disertai tugas/wewenang tentang pengaturan urusan-urusan (Negara dan pemerintahan) berdasarkan pikiran dan ijtihad para wazir 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 wazir, kecuali tiga hal: 1). penentuan putra mahkota, 2). imam boleh mengundurkan diri dari jabatan imamah, 3). imam berwenang mencopot orang yang ditunjuk

²⁴ Program khusus Pengembangan Bahasa Arab UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, "Mu'jam al-Masa'id al-Kitab al-'Arabi Baina Yadayik", (Malang: tp, 2012), h. 203

wazir, sementara wazir tidak bisa mencopot orang yang ditunjuk imam. Adapun syarat yang harus dipenuhi wazir adalah sama dengan syarat menjadi imam kecuali nasab (keturunannya), akan tetapi ditambah dengan satu syarat yakni mampu mengurus perang dan perpajakan.

Wizarah al-Tanfiz (Kementrian Pelaksana) Adalah wazir 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 'wazir model ini. Prinsipnya, dia harus mematuhi dan mengikuti apa yang diperintahkan oleh khalifa, 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 didaerah kekuasaannya, baik dalam aspek pemerintahan, atau urusan dunia lainnya. Khusus untuk Khalifah mengemban

tugas untuk meneruskan tugas kenabian yang wajib mengurus urusan agama.²⁵

Sebagai pemimpin bagi masyarakat dan daerahnya, kekuasaan *Siyasah tanfidziyyah* harus memiliki kriteria kepemimpinan demi keberhasilannya sebagai pemimpin. Dalam Islam kriteria kepemimpinan tersebut ialah:

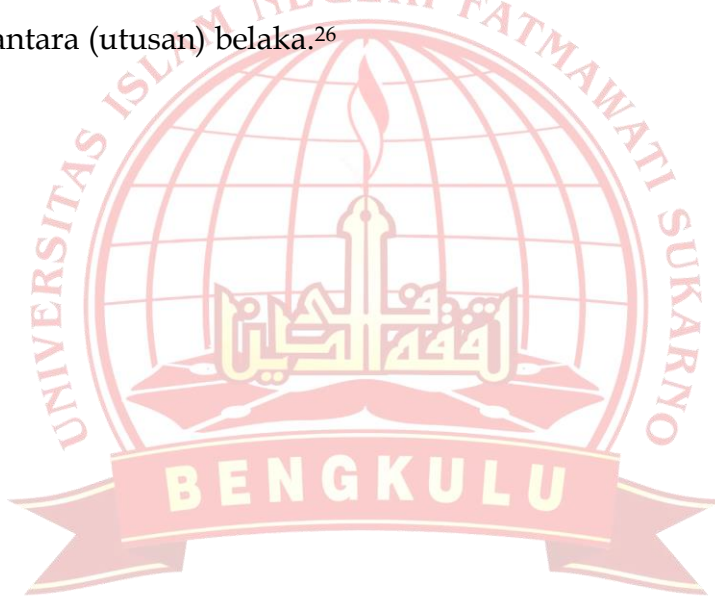
- a. Setia
- b. Terikat pada tujuan;
- c. Menjunjung tinggi syariah dan akhlak Islam
- d. Memegang teguh amanah;
- e. Tidak sombong
- f. Disiplin, konsisten dan konsekuen;
- g. Cerdas;
- h. Terbuka;
1. Ikhlas.

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 diatas maka insyaAllah kepemimpinannya pasti di ridhoi oleh Allah AWT dan tujuan yang diinginkan akan mudah tercapai

²⁵ Yusuf Qardawi, "Min Fiqhi al-Daulah Fi al-Islám, terj. Kathur Suhardi, Fiqih Daulah Dalam Prespektif al-Qur'an dan Sunnah", (Cet. 3; Jakarta: Al-Kausar, 1998), h. 113.

serta kepemimpinannya akan dipertanggung jawabkan 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 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.²⁶



²⁶ Abu A'la Al-Maududi, "Sistem Politik Islam", (Bandung: Mizan, 1993),