

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Penegakan Hukum

1. Pengertian Hukum

Hukum sebagai padanan kata dari istilah Jerman *Recht*, istilah Perancis *Droit*, dan istilah Italia *Diritto* diartikan sebagai tata perilaku yang mengatur manusia, dan merupakan tatanan pemaksa. Ini berarti bahwa semua tatanan itu bereaksi terhadap kejadian-kejadian tertentu, yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki karena merugikan masyarakat. Reaksi tersebut terutama ditujukan terhadap perilaku manusia yang merugikan ini, dengan menggunakan tindakan paksa. Pengertian ini dikemukakan oleh Hans Kelsen.²⁶ Van Doorn, sosiolog hukum Belanda seperti yang dikutip Satjipto Raharjo.²⁷ mengutarakan bahwa:

Hukum adalah skema yang dibuat untuk menata (perilaku) manusia, tetapi manusia itu sendiri cenderung terjatuh diluar skema yang diperuntukkan baginya. Ini disebabkan faktor pengalaman, pendidikan, tradisi, dan lain-lain yang mempengaruhi dan membentuk perilakunya.

²⁶ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cetakan II, Diterjemahkan dari Buku Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University California Press, 1978), (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa 2007), h. 34-37

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2008), h. 4

John Austin, seorang ahli filsafat dari Inggris yang dikutip Soerjono Soekanto.²⁸ mengemukakan bahwa hukum merupakan perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau dari yang memegang kedaulatan. Menurut Austin, hukum adalah yang dibebankan untuk mengatur makhluk berpikir, perintah mana dilakukan oleh makhluk berpikir yang memegang dan mempunyai kekuasaan. Jadi hukum didasarkan pada kekuasaan dari penguasa. Austin beranggapan bahwa hukum yang sebenarnya yaitu hukum yang dibuat oleh penguasa bagi pengikut-pengikutnya mengandung 4 (empat) unsur, yaitu perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan.

Pendapat Friedrich Karl Von Savigny, seorang pemuka ilmu sejarah hukum dari Jerman mengemukakan bahwa hukum merupakan perwujudan dari kesadaran hukum masyarakat (*Volkgeist*). Menurutnya semua hukum berasal dari adat istiadat dan kepercayaan, bukan dari pembentuk undang-undang. Pendapat ini dikutip oleh Soerjono Soekanto.²⁹

Pendapat Rudolph Von Ihering yang juga dikutip Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa hukum merupakan suatu alat bagi masyarakat untuk mencapai tujuannya. Von Ihering menganggap hukum sebagai sarana

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), h. 34

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok,...* h. 38-39

untuk mengendalikan individu-individu, agar tujuannya sesuai dengan tujuan masyarakat dimana mereka menjadi warganya. Menurutnnya hukum juga merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk melakukan perubahan-perubahan sosial.³⁰

Hestu Cipto Handoyo mengungkapkan bahwa hukum bila ditinjau dari sudut kefilsafatan adalah mempelajari sebagian dari tingkah laku manusia, yaitu tingkah laku (atau perbuatan manusia) dalam kehidupan antar pribadi yang akibatnya diatur oleh hukum dengan menitikberatkan pada tujuan keserasian antara ketertiban dengan kebebasan/ketenteraman dan dalam pergaulan hidup itu tercakup pula dalam aspek pemenuhan kedamaian.³¹

2. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum sebagai social engineering atau social planning berarti bahwa hukum sebagai alat yang digunakan oleh agent of change atau pelopor perubahan yang diberi kepercayaan oleh masyarakat sebagai pemimpin untuk mengubah masyarakat seperti yang dikehendaki atau direncanakan. Hukum sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia dan merupakan tatanan pemaksa, maka agar hukum dapat berfungsi efektif mengubah perilaku dan

³⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok*,... h. 41

³¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Univ. Atma Jaya Yogyakarta, 2008), h. 8

memaksa manusia untuk melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaedah hukum, maka hukum tersebut harus disebarluaskan sehingga dapat melembaga dalam masyarakat.

Di samping pelebagaan hukum dalam masyarakat, perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari rangkaian proses hukum yang meliputi pembuatan hukum, penegakan hukum, peradilan serta administrasi keadilan. Satjipto Raharjo menyampaikan pendapatnya mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hal tersebut merupakan penegakan hukum. Namun dalam istilah lain sering disebut penerapan hukum, atau dalam istilah bahasa asing sering disebut *rechistoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement* dan *application* (Amerika).³²

Penegakan hukum merupakan tugas eksekutif dalam struktur kelembagaan negara modern, dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif dimaksud, atau yang disebut birokrasi penegakan hukum. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan

³² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 175-183

rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) sesuai dengan bidang-bidang yang ditangani (*welfare state*).

Penegakan hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.³³ Dalam hal penegakan hukum di Indonesia khususnya dalam pemberantasan korupsi, Satjipto Raharjo berpandangan bahwa pada umumnya kita masih terpaku cara penegakan hukum yang konvensional, termasuk kultur. Hukum yang dijalankan berwatak liberal dan memiliki kultur liberal yang hanya menguntungkan sejumlah kecil orang (*privileged few*) di atas “penderitaan” banyak orang.³⁴ Untuk mengatasi ketidakseimbangan dan ketidakadilan itu, kita bisa melakukan langkah tegas (*affirmative action*). Langkah tegas itu dengan menciptakan suatu kultur penegakan hukum yang beda, sebutlah kultur kolektif. Mengubah kultur individual menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukan hal yang mudah.

Sudikno Mertokusumo, mengatakan bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia,

³³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 3

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 142-143

sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai, tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan.³⁵ Dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, pertama kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Kedua kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistic dan tidak menyamaratakan.

Penegakan hukum menurut A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Siswanto Sunarno pada hakikatnya adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi

³⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2005), h. 160-161

suruhan (*gebot, command*) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, to derogate*). Lebih lanjut Siswanto Sunarno mengatakan bahwa dalam suatu negara berdasarkan atas hukum materiil atau sosial yang bertekad memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka penegakan hukum peraturan perundang-undangan tidak dapat dicegah.³⁶

Andi Hamzah mengemukakan penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris *Law Enforcement*, bahasa Belanda *rechtshandhaving*. Beliau mengutip *Handhaving Milieurecht*, *Handhaving* adalah pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual. *Handhaving* meliputi fase *law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara *represif* dan fase *compliance* yang berarti preventif.³⁷

Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan: Perlu diperhatikan bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi

³⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2008), h. 42

³⁷ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), h. 48-49

administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana”.³⁸ Lebih lanjut Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan bahwa:³⁹

Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak, masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum.

Keith Hawkins mengemukakan seperti yang dikutip Koesnadi Hardjasoemantri bahwa: Penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* dengan *penal style* sebagai karakteristiknya.⁴⁰ Pendapat lain dari Milieurecht yang juga dikutip Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan bahwa:

Penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*Sluit stuk*) dari penegakan hukum. Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan.⁴¹

³⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), h. 375

³⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h. 375-376

⁴⁰ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h. 376

⁴¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h.376

B. 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.⁴² 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 responsif.⁴³ Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk

⁴² John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

⁴³ 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

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*).⁴⁴

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 berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.⁴⁵

⁴⁴ Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3

⁴⁵ Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kansius, 2012), h. 3

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

1. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut *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*.⁴⁶

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- 1) keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);

⁴⁶ Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h. 11

- 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.⁴⁷

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.⁴⁸

- 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.
- 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

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006), h. 1

⁴⁸ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2004), h. 25

yang bersifat kognitif.⁴⁹ 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.⁵⁰ Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundang-undangan.⁵¹ Oleh karena itu, agar peraturan 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.

1) Landasan Filosofis

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,

⁴⁹ Maria Farida Indrati Soeparto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h. 8

⁵⁰ John Kenedi, Urgensi Penegakan Hukum Dalam Hidup Berbangsa Dan Bernegara, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5 No.2 Tahun 2016

⁵¹ John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.⁵²

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. 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 sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi 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

⁵² M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), h. 12-19

dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.⁵³ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische gronslad, filosofisce 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.⁵⁴ 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 memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.⁵⁵ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag,*

⁵³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h. 55

⁵⁴ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), h. 24

⁵⁵ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), h.

juridische gelding), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.

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 (*sociologische grondslag, sociologische 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 pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) ditegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial

ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁵⁶

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.⁵⁷

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 dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Bagir Mananpun mengatakan bahwa

⁵⁶ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan ...*, h. 25

⁵⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan ...*, h. 25

keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (*legislasi*) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁵⁸

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.

Berdasarkan teori peraturan perundang-undang di atas, penulis akan menggunakannya dalam penelitian, digunakan untuk menilai sejauh mana Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah, serta teori peraturan perundang-undangan ini mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam menganalisa tentang berjalan atau tidaknya peraturan perundang-undangan tersebut.

C. Teori Fiqh Siyasah

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

⁵⁸ Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h. 8

Kata fiqih berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa pengertian fiqih adalah “paham yang mendalam”. Kata “*faqaha*” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “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 fiqih 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.⁵⁹ 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.⁶⁰

⁵⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), h 13

⁶⁰ Hasan, Mustofa, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

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 *ijtihadiah*, pemahaman terhadap hukum *syara'* tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.⁶¹

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.⁶² Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah

⁶¹ Hidayat, Syaiful, *Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, Tafaqquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

⁶² Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

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.

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 dengan *syara’* demi terciptanya kemashlahatan.⁶³

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”.⁶⁴ Dari pengertian-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

⁶³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

⁶⁴ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.⁶⁵

Ilmu *Fiqh Siyasa* 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.⁶⁶ Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi *syari'ah* bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib 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 berdasakan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat;

⁶⁵ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

⁶⁶ Mujar Ibnu Syarif dan Khamal Zana, *Fiqh Siyasa Doktrin dan pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h 10

- c. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.⁶⁷

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 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

⁶⁷ 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

ara'ahl basher atau yang biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, *al'urf* (*uruf*), *al'adah* (*adap*), *al-tajarih* (*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 bercampurilah 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.⁶⁸ 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

⁶⁸ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran Lembaga Studi Islam dan Masyarakat*, (Jakarta, 1994), h 2

manusia yang berpijak di atas bumi ini. Kita sebagai umat manusia wajib 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.⁶⁹

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

⁶⁹ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h. 20

husus 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 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.⁷⁰

⁷⁰ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h 27-28

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;
- f) Pelaksanaan demokrasi politik;
- g) Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan
- h) Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.⁷¹

3. Prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut *Fiqh Siyasah*

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

⁷¹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h. 36

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 mengandung 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.
 - 2) Dalam menghilangkan madlarat yang umum boleh 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.⁷²

Menurut Al-Baqilani, pengetahuan seorang *khalifah* tentang keistimewaan sifat-sifat pribadi seorang calon

⁷² Asjmuni A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986), h 3-4

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;
- c. Sehat pancaindranya baik pendengaran, penglihatan, lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya;
- d. Sehat anggota badannya dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakanya;
- 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*.⁷³

4. 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.⁷⁴

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

⁷³ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Cetakan ake-4, (Jakarta: Kencan, 2009), h 70-71

⁷⁴ <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

bangunan yang satu dengan yang lainnya saling memperkuat 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.⁷⁵

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 akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan

⁷⁵ <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

saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".⁷⁶

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".⁷⁷

Surat Al-Fatihah Ayat 4

مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ

Artinya: Yang menguasai di Hari Pembalasan.⁷⁸

Surat Al-A'raf Ayat 3

اتَّبِعُوا مَا أُنْزِلَ إِلَيْكُم مِّن رَّبِّكُمْ وَلَا تَتَّبِعُوا مِنْ دُونِهِ أَوْلِيَاءَ ۚ قَلِيلًا مَّا تَذَكَّرُونَ

⁷⁶ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

⁷⁷ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 30..., 2015

⁷⁸ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Fatihah Ayat 4..., 2015

Artinya: Ikutilah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan janganlah kamu ikuti selain Dia sebagai pemimpin. Sedikit sekali kamu mengambil pelajaran.⁷⁹

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:⁸⁰

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 الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ ۚ أَتُرِيدُونَ
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

⁷⁹ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-A'raf Ayat 3..., 2015

⁸⁰ <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

kamu ingin memberi alasan yang jelas bagi Allah (untuk menghukummu).⁸¹

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

هُزُوا دِينَكُمْ الَّذِينَ آمَنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا
 اللَّهُ أَوْلِيَاءٌ أُولِيَاءُ الَّذِينَ كُتِبَ الَّذِينَ
 مُؤْمِنِينَ

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.⁸²

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:

قَالَ إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah masa kehancurannya. (HR Bukhori dan Muslim).⁸³

⁸¹ Al-Qur'an terjemahan, Surat An-Nisaa: 144..., 2015

⁸² Al-Qur'an terjemahan, Al-Maidah: 57..., 2015

⁸³ <https://www.erasmuslim.com/suara-langit/penetrasi-ideologi/jika-bukan-ahlinya-yang-mengurus-tunggulah-kehancuran.htm#.YeT-xPgXIU>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

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

خَيْرَ أُمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُحِبُّوهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ، وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ وَيُصَلُّونَ
عَلَيْكُمْ وَشَرُّ أُمَّتِكُمُ الَّذِينَ تَبْغِضُونَهُمْ وَيَبْغِضُونَكُمْ، وَتَلْعَنُونَهُمْ
وَيَلْعَنُونَكُمْ

Artinya: Sebaik-baiknya pemimpin adalah mereka yang kamu cintai dan mencintai kamu, kamu berdoa untuk mereka dan mereka berdoa untuk kamu. Seburuk-buruk pemimpin adalah mereka yang kamu benci dan mereka membenci kamu, kamu melaknati mereka dan mereka melaknati kamu. (HR Muslim).⁸⁴

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
نَ 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.⁸⁵

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:

إِذَا بُويعَ لِخَلِيفَتَيْنِ فَأَقْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا

Artinya: Jika didapati ada dua orang imam, maka bunuhlah yang terakhir dari keduanya. (HR. Muslim, No. 1853).⁸⁶

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:

⁸⁵ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Maidah Ayat 8..., 2015

⁸⁶ <https://almanhaj.or.id/2906-baiat-antara-yang-syari-dan-yang-bidah.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا فَأَعْطَاهُ صَفَقَةً يَدِهِ وَثَمَرَةً قَلْبِهِ فَلْيُطِعهُ إِنَّ اسْتِطَاعَ فَإِنْ جَاءَ
آخَرٌ يُنَازِعُهُ فَاضْرِبُوا عَنْقَ الْآخَرِ

Artinya: Siapa yang membai'at seorang imam (pemimpin) lalu memberikan genggamannya tangannya dan menyerahkan buah hatinya, hendaklah ia menaatinya semaksimal mungkin. Dan jika datang orang lain yang mencabut kekuasaan itu, penggallah leher orang itu. (HR. Muslim).⁸⁷

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 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 lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam.

⁸⁷ <https://muslim.or.id/26277-wajibnya-baiat-kepada-ulil-amri.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

Menurut Imam Al-Mawardi untuk menjadi pemimpin harus mempunyai tujuh kriteria yang harus terpenuhi yaitu:⁸⁸

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

Apabila fasilitas rumah aman ini tidak tersedia, maka korban tidak dapat merasakan pemenuhan hak atas perlindungan secara utuh. Dampaknya cukup signifikan,

⁸⁸ Al-Mawardi, "ahkam sulthaniyah system pemerintahan khilafah Islam", (jakarta:qisthi press), 2015

terutama pada kondisi psikologis korban. Mereka akan lebih rentan mengalami tekanan batin, rasa terisolasi, dan kesulitan dalam proses pemulihan jiwa. Padahal, keberadaan rumah aman tidak hanya memberikan perlindungan fisik, tetapi juga menciptakan lingkungan yang mendukung proses rehabilitasi mental dan sosial, sehingga korban dapat kembali berdaya dan menjalankan peran di tengah masyarakat.⁸⁹

الضَّرُّ يُزَالُ

Artinya: Kemudharatan itu dihilangkan.⁹⁰

Dalam artian jika suatu pemerintah ataupun lembaga masyarakat dalam membuat sebuah kebijakan ternyata terdapat madharatnya, maka pemerintah ataupun lembaga masyarakat perlu mengkaji ulang kebijakan tersebut, atau bahkan jika ternyata hanya ada madharatnya tidak ada maslahatnya maka lebih baik dihilangkan kebijakan tersebut.

Sebagaimana firman Allah dalam surat An-Nisa Ayat 59 ﴿۝۵۹﴾, yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ۙ ۝۹۰

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

⁸⁹ A. Djazuri, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 67

⁹⁰ MA, Muchlis Usman, *Kaidah-Kaidah Istinbath Hukum Islam*, (Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fikihiyah), (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h. 6

(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).⁹¹

Ayat tersebut menegaskan bahwa Allah SWT memerintahkan kaum muslimin untuk selalu taat kepada-Nya, kepada Rasul, serta kepada para pemimpin. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia. Dalam konteks bernegara, perintah ketaatan tersebut berlaku terhadap pemerintah sepanjang aturan atau kebijakan yang dibuat sejalan dengan kemaslahatan bersama. Oleh karena itu, setiap peraturan atau program yang dirumuskan pemerintah dan membawa manfaat bagi rakyat wajib dipatuhi.

Namun demikian, apabila kebijakan atau program yang dijalankan justru menimbulkan kemudharatan, maka umat memiliki hak untuk tidak melaksanakannya. Bahkan, penolakan atau protes terhadap aturan yang bertentangan dengan nilai kemaslahatan dapat menjadi bentuk amar ma'ruf nahi munkar. Dengan demikian, ketaatan kepada pemimpin bukanlah ketaatan mutlak, melainkan bersyarat selama kebijakan yang diambil sesuai dengan prinsip keadilan dan maslahat bagi umat.

⁹¹ Kementerian Agama Republik Indonesia, "Al-Qur'an dan Terjemahan", <https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/4?from=59&to=176> diakses 10 September 2025

تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة

Artinya: Kebijakan seorang pemimpin dalam kepemimpinannya harus dilandasi dengan kemaslahatan.⁹²

Dalam permasalahan yang penulis ingin teliti terhadap penyediaan rumah aman di kota Bengkulu, berdasarkan tujuh kriteria menurut imam Al-Mawardi di atas, bahwa sangkat sedikit yang meyinggung mengenai penyediaan rumah aman. Oleh karena itu nilai-nilai dalam islam menjadi dasar bagi penulis untuk menganalisis permasalahan penyediaan rumah aman di kota Bengkulu berdasarkan peraturan daerah Nomor 05 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan.

⁹² A. Djazuri, *Kaidah-Kaidah Fikih ...*, h. 147