

BAB II

LANDASAN TEORI

A. TEORI PEMERINTAHAN

1. Pengertian

Istilah Pemerintah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan dengan: 1) Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagianbagiannya, 2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan, dan 3) penguasa suatu negara.²¹ Sedangkan menurut Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer “Pemerintah” diartikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari beberapa badan yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan dan mengatur kelangsungan hidup suatu negara, atau sekumpulan orang yang diberi kekuasaan yang terbatas untuk memikul tanggung jawab yang dilakukan bersama-sama.²²

Secara konseptual, istilah pemerintah dapat dipahami dalam dua cakupan, yaitu dalam arti luas dan arti sempit. Dalam pengertian yang luas, pemerintah mencakup keseluruhan organ kekuasaan negara yang terdiri atas lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tidak hanya itu, dalam perspektif ini pemerintah juga dimaknai sebagai keseluruhan aktivitas yang dijalankan oleh berbagai lembaga dan badan negara yang diberi

²¹ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), h. 673

²² Peter Salim. Yenny Salim, Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, (Jakarta: modern Englihs Press, 2002), h. 1140.

kewenangan untuk mewujudkan tujuan nasional. Oleh karena itu, pengertian luas ini sering diidentikkan dengan istilah regering. Sementara itu, dalam pengertian yang lebih terbatas, pemerintah hanya merujuk pada lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif. Dalam konteks ini, pemerintah dipahami sebagai struktur organisasi yang bertugas melaksanakan kebijakan dan administrasi negara, yang dijalankan oleh kabinet beserta perangkat birokrasi dari tingkat pusat hingga daerah. Pengertian ini dikenal dengan istilah *bestuur*, yang menekankan pada fungsi operasional pemerintahan dalam menjalankan roda administrasi negara.²³

Pada hakikatnya, pemerintah merupakan suatu organisasi yang memiliki peran dalam mengatur serta mengelola berbagai urusan kenegaraan. Keberadaan pemerintah menjadi elemen yang sangat penting, karena tanpa adanya institusi ini, penyelenggaraan negara akan sulit berjalan secara teratur dan efektif. Dalam menjalankan fungsinya, pemerintah memiliki beberapa tugas utama, di antaranya menegakkan hukum, membentuk peraturan daerah, serta mengharmonisasikan berbagai kepentingan masyarakat yang berpotensi menimbulkan konflik. Agar fungsi tersebut dapat dilaksanakan secara optimal, pemerintah dibekali dengan kewenangan yang bersumber dari atribut kedaulatan negara. Dengan adanya kewenangan tersebut, pemerintah dalam kondisi tertentu

²³ Moh. Mahfud. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UUI Press, 1993), h. 74

memiliki hak untuk menggunakan tindakan pemaksaan yang sah secara hukum, termasuk penggunaan kekuatan fisik yang dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang kemudian melahirkan pandangan bahwa pemerintah sering kali dipersepsikan identik dengan negara, karena memiliki otoritas tertinggi dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan.

Negara juga dapat dipahami sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas sekelompok manusia yang hidup dalam suatu wilayah tertentu dan berada di bawah sistem pemerintahan yang sama. Pemerintahan dalam hal ini berfungsi sebagai alat atau instrumen untuk mewujudkan kepentingan bersama, dengan tujuan utama mencapai kesejahteraan masyarakat, menjaga pertahanan dan keamanan, menciptakan ketertiban, menegakkan keadilan, serta menjamin pelayanan publik seperti kesehatan dan kebutuhan sosial lainnya. Untuk mewujudkan berbagai tujuan tersebut secara efektif, pemerintah diberikan kewenangan yang kemudian didistribusikan kepada berbagai lembaga negara. Pembagian kewenangan ini bertujuan agar setiap sektor dalam penyelenggaraan negara dapat berjalan secara simultan dan terkoordinasi. Dengan demikian, pembagian kekuasaan kepada berbagai organ negara merupakan suatu keniscayaan agar tugas-tugas pemerintahan

dapat dilaksanakan secara efisien, terarah, dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum.²⁴

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Teori pemerintahan merupakan salah satu fondasi utama dalam kajian hukum tata negara karena berkaitan langsung dengan bagaimana kekuasaan negara dijalankan, dibatasi, serta diarahkan untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam perspektif modern, pemerintahan tidak hanya dipahami sebagai aktivitas eksekutif semata, tetapi sebagai keseluruhan proses penyelenggaraan kekuasaan negara yang melibatkan interaksi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan demikian, teori pemerintahan menempatkan negara sebagai suatu sistem yang terstruktur, di mana setiap lembaga memiliki fungsi dan kewenangan tertentu yang saling berkaitan serta dibatasi oleh hukum konstitusi.²⁵

Dalam kerangka negara hukum modern, penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini mengandung makna bahwa seluruh aktivitas pemerintahan, termasuk pembentukan kebijakan dan pengisian jabatan publik, harus memperoleh legitimasi dari rakyat secara langsung maupun

²⁴ S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 12004), h. 91

²⁵ Yani, Ahmad. (2018). *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi UUD 1945*. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 12(2), 119-135.

tidak langsung. Teori pemerintahan menempatkan rakyat sebagai sumber utama kekuasaan, sementara lembaga negara berfungsi sebagai pelaksana mandat tersebut. Dalam konteks ini, pengaturan syarat usia calon kepala daerah juga harus dipahami sebagai bagian dari mekanisme demokratis yang bertujuan menjaga kualitas representasi rakyat dalam pemerintahan.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pembagian kekuasaan ditegaskan melalui beberapa ketentuan konstitusional, salah satunya Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini menegaskan posisi Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, namun bukan berarti kekuasaan tersebut bersifat absolut. Dalam praktiknya, kewenangan Presiden dibatasi oleh konstitusi serta diawasi oleh lembaga lain. Oleh karena itu, teori pemerintahan menekankan bahwa kekuasaan harus dijalankan secara proporsional dan sesuai dengan prinsip negara hukum agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Fungsi legislatif dalam sistem pemerintahan Indonesia diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Hal ini menunjukkan bahwa pembuatan norma hukum merupakan bagian dari proses pemerintahan yang tidak terpisahkan dari fungsi representasi rakyat. Dalam konteks ini, pengaturan batas usia calon kepala daerah merupakan produk hukum yang lahir dari proses legislasi dan mencerminkan pertimbangan politik hukum negara.

Oleh karena itu, teori pemerintahan membantu menjelaskan bahwa setiap norma yang dihasilkan harus selaras dengan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Keberadaan kekuasaan yudikatif sebagai penjaga konstitusi ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Ketentuan ini memberikan dasar bagi lembaga seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk menguji peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan teori pemerintahan, fungsi yudikatif ini merupakan bentuk pengawasan terhadap jalannya pemerintahan agar tetap berada dalam koridor konstitusi. Oleh sebab itu, putusan terkait batas usia calon kepala daerah harus dilihat sebagai bagian dari mekanisme kontrol terhadap produk hukum dan kebijakan negara. Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip otonomi daerah ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya terpusat di tingkat nasional, tetapi juga didistribusikan ke daerah. Dengan demikian, kepala daerah memiliki peran strategis dalam menjalankan fungsi pemerintahan di tingkat lokal. Oleh karena itu, pengaturan syarat usia calon kepala daerah menjadi penting untuk memastikan

bahwa individu yang menduduki jabatan tersebut memiliki kapasitas yang memadai dalam mengelola pemerintahan daerah secara efektif.

Prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ketentuan ini mengandung implikasi bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Namun, pembatasan seperti syarat usia tetap dimungkinkan sepanjang memiliki dasar yang rasional dan tidak bersifat diskriminatif. Dalam hal ini, teori pemerintahan membantu menilai apakah pembatasan tersebut sesuai dengan prinsip keadilan dan kesetaraan. Dalam kerangka hak asasi manusia, ketentuan mengenai partisipasi dalam pemerintahan juga tercermin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Norma ini menegaskan bahwa negara harus memberikan akses yang adil bagi setiap individu untuk terlibat dalam proses politik. Oleh karena itu, kebijakan mengenai batas usia calon kepala daerah harus mempertimbangkan keseimbangan antara kebutuhan akan kualitas kepemimpinan dan perlindungan terhadap hak politik warga negara. Teori pemerintahan dalam hal ini berfungsi sebagai alat

analisis untuk menilai apakah suatu kebijakan telah mencerminkan prinsip demokrasi yang substantif.

Teori pemerintahan juga menekankan pentingnya tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Seluruh praktik penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pengaturan mengenai syarat calon kepala daerah, harus diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian, teori pemerintahan memberikan kerangka normatif dan analitis untuk menilai apakah suatu kebijakan atau putusan peradilan telah sejalan dengan cita-cita konstitusi dan prinsip-prinsip dasar negara hukum demokratis.

Dalam perkembangan teori, konsep pemerintahan erat kaitannya dengan gagasan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang diperkenalkan oleh Montesquieu. Konsep ini menekankan bahwa kekuasaan negara harus dibagi ke dalam beberapa cabang agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan yang berpotensi melahirkan tirani. Dalam praktiknya, pemisahan kekuasaan ini berkembang menjadi prinsip *checks and balances*, yaitu mekanisme saling mengawasi antar lembaga negara. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini tercermin dalam sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, namun tetap

diawasi oleh DPR dan lembaga yudikatif seperti Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.²⁶

Teori pemerintahan juga membahas mengenai konsep legitimasi kekuasaan, yaitu dasar pembenaran bagi suatu pemerintahan untuk menjalankan kewenangannya. Dalam negara demokrasi, legitimasi diperoleh melalui mekanisme pemilihan umum yang memberikan mandat dari rakyat kepada pemimpin. Oleh karena itu, pengaturan mengenai syarat-syarat calon pemimpin, termasuk batas usia calon kepala daerah, menjadi bagian penting dalam memastikan bahwa proses demokrasi berjalan secara adil, rasional, dan konstitusional. Batas usia tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga mencerminkan pertimbangan kedewasaan, kapasitas, dan kesiapan seseorang dalam menjalankan fungsi pemerintahan.²⁷

Dalam perspektif hukum tata negara Indonesia, sistem pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari kerangka konstitusional yang diatur dalam UUD 1945. Sistem ini secara formal menganut model presidensial, namun dalam praktiknya menunjukkan karakteristik yang khas, yakni adanya pembagian kekuasaan yang tidak sepenuhnya kaku sebagaimana konsep klasik. Hal ini menunjukkan bahwa teori pemerintahan tidak selalu bersifat statis, melainkan mengalami adaptasi sesuai dengan kondisi sosial,

²⁶ Syahfitri, Cut Novisar, dkk. (2021). *Penerapan Sistem Pemerintahan Indonesia Ditinjau dari Pendekatan Teori maupun Praktik*. Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, 13(1), 49-59.

²⁷ Erwanto, Priscila Yunita. (2022). *Teori Politik Hukum dalam Pemerintahan Indonesia*. Court Review: Jurnal Penelitian Hukum.

politik, dan hukum suatu negara. Oleh sebab itu, analisis terhadap putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi harus mempertimbangkan dinamika praktik pemerintahan yang berkembang di Indonesia.²⁸

Selain itu, teori pemerintahan juga mencakup konsep pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) yang menjadi prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Pembatasan ini diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan, konstitusi, serta putusan lembaga peradilan. Dalam konteks ini, putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki peran strategis sebagai instrumen kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam menentukan norma terkait syarat usia calon kepala daerah. Dengan demikian, teori pemerintahan memberikan landasan untuk memahami bahwa setiap kebijakan atau aturan harus tunduk pada prinsip legalitas dan konstitusionalitas.

Teori pemerintahan juga menyoroti hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam kerangka *good governance*. Pemerintahan yang baik tidak hanya diukur dari kepatuhan terhadap hukum, tetapi juga dari transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi publik. Dalam konteks ini, pengaturan batas usia calon kepala daerah dapat dilihat sebagai bagian dari upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang berkualitas, karena berkaitan dengan kualitas kepemimpinan yang akan dihasilkan.

²⁸ Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal. 134

Oleh karena itu, kebijakan tersebut harus diuji secara rasional dan konstitusional agar tidak menimbulkan diskriminasi atau ketidakadilan.

Dalam kajian yang lebih luas, teori pemerintahan juga beririsan dengan konsep politik hukum (legal policy), yaitu arah kebijakan negara dalam membentuk hukum. Setiap aturan, termasuk yang berkaitan dengan batas usia calon kepala daerah, merupakan hasil dari pilihan politik hukum yang dipengaruhi oleh nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, putusan MA dan MK dapat dipahami sebagai bentuk penafsiran terhadap politik hukum tersebut, sekaligus sebagai upaya menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Dalam perspektif siyasah dusturiyah, teori pemerintahan memiliki relevansi yang kuat karena sama-sama membahas prinsip pengelolaan kekuasaan dalam kerangka hukum dan keadilan. Dalam Islam, pemerintahan harus dijalankan berdasarkan prinsip amanah, keadilan, dan kemaslahatan umat. Oleh karena itu, pengaturan batas usia calon kepala daerah dapat dianalisis sebagai bagian dari upaya memastikan bahwa pemimpin yang terpilih memiliki kapasitas moral dan intelektual yang memadai. Dengan demikian, teori pemerintahan menjadi landasan penting untuk mengkaji putusan MA dan MK secara komprehensif, baik dari perspektif hukum positif maupun nilai-nilai normatif dalam siyasah dusturiyah.

B. Teori Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian

Siyasah dusturiyah adalah salah satu cabang dalam fiqh siyasah yang secara khusus mengkaji aspek peraturan perundang-undangan dalam suatu negara. Ruang lingkup pembahasannya mencakup berbagai hal, seperti konsep dasar konstitusi termasuk undang-undang dasar serta sejarah terbentuknya sistem perundang-undangan dalam suatu negara. Selain itu, bidang ini juga menyoroti proses legislasi, yaitu mekanisme dalam merumuskan dan menetapkan undang-undang. Tidak hanya itu, siyasah dusturiyah turut membahas lembaga-lembaga demokrasi serta prinsip musyawarah (syura) yang menjadi fondasi penting dalam penyusunan peraturan negara. Kajian ini juga mencakup konsep negara hukum dalam perspektif siyasah, termasuk hubungan yang saling berkaitan antara pemerintah dan masyarakat. Di dalamnya juga ditegaskan pentingnya perlindungan terhadap hak-hak warga negara sebagai bagian dari tanggung jawab negara.²⁹

Secara bahasa siyasah berasal dari kata **ساسة - سياسة** (sasa, yasusu, siyasatan) yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), cet. ke-1, h. 177

sesuatu. 68 Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.

Secara etimologis, istilah dusturiyah berasal dari bahasa Persia, yaitu dusturi, yang pada awalnya merujuk pada seseorang yang memiliki kewenangan, baik dalam urusan politik maupun keagamaan. Seiring berjalannya waktu, makna tersebut mengalami pergeseran dan digunakan untuk menyebut kalangan pendeta atau pemuka agama dalam tradisi Zoroaster (Majusi). Ketika istilah ini diadopsi ke dalam bahasa Arab, pengertiannya kembali berkembang menjadi prinsip dasar atau landasan pembinaan. Adapun secara terminologis, dusturiyah diartikan sebagai seperangkat aturan yang menjadi dasar dalam mengatur kehidupan bermasyarakat dalam suatu negara, termasuk hubungan kerja sama antarwarga. Aturan tersebut dapat berbentuk tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis dalam bentuk konstitusi.³⁰

Siyasah dusturiyah dapat dipahami sebagai konsep yang berkaitan dengan aturan dasar dalam sistem ketatanegaraan yang berfungsi sebagai fondasi utama dalam penyusunan seluruh peraturan perundang-undangan. Aturan dasar tersebut menjadi rujukan agar penyelenggaraan negara tetap selaras dengan prinsip-prinsip syariat Islam. Oleh karena itu, setiap produk hukum dalam suatu negara seharusnya berpijak pada konstitusi yang

³⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam...*h. 154

mencerminkan nilai-nilai ajaran Islam, sebagaimana telah diatur dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, baik yang berkaitan dengan aspek akidah, akhlak, ibadah, maupun muamalah dan aspek kehidupan lainnya. Dengan demikian, siyasah dusturiyah merupakan cabang dari fiqh siyasah yang secara khusus mengkaji regulasi dan sistem perundang-undangan negara agar sesuai dengan nilai-nilai syariat Islam.

Ruang lingkup kajian siyasah dusturiyah mencakup relasi antara penguasa dengan masyarakat yang dipimpinnya, serta berbagai lembaga yang berkembang dalam kehidupan sosial. Dalam praktiknya, pembahasan siyasah dusturiyah umumnya difokuskan pada aspek pengaturan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan urusan kenegaraan. Kajian tersebut diarahkan agar selaras dengan prinsip-prinsip ajaran agama, sekaligus bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umum dan memenuhi kebutuhan hidup manusia secara menyeluruh.

2. Ruang Lingkup

Siyasah dusturiyah memiliki cakupan yang sangat luas dan melibatkan berbagai aspek kehidupan yang kompleks. Secara umum, persoalan dalam bidang ini dapat ditinjau dari dua unsur utama. Pertama, adanya landasan bersifat universal seperti ayat-ayat Al-Qur'an, hadis, maqasid al-syari'ah, serta nilai-nilai dasar ajaran Islam dalam mengatur kehidupan bermasyarakat yang bersifat tetap meskipun terjadi perubahan zaman. Prinsip-

prinsip universal ini berfungsi sebagai penggerak dalam dinamika sosial. Kedua, terdapat ketentuan-ketentuan yang bersifat fleksibel dan dapat mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak mencakup seluruh aspek.³¹

Adapun ruang lingkup kajian siyasah dusturiyah adalah:

a. Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah

Merujuk pada kekuasaan legislatif dalam sistem pemerintahan Islam, yakni wewenang untuk merumuskan dan menetapkan hukum. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan salah satu bentuk otoritas negara dalam mengelola urusan kenegaraan. Ruang lingkungannya meliputi pembahasan mengenai ahlul halli wa al-'aqdi, hubungan antara umat Muslim dan non-Muslim dalam satu negara, penyusunan konstitusi, pembentukan peraturan perundang-undangan, aturan pelaksana, hingga regulasi di tingkat daerah.

Unsur-unsur dalam al-sulthah al-tasyri'iyah adalah:

- a) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c) Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam

³¹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013), cet. ke-5, h. 47

Fungsi utama lembaga legislatif dalam pemerintahan Islam dapat dijelaskan dalam beberapa aspek. Pertama, menetapkan dan mengatur berbagai persoalan yang dasar hukumnya telah secara jelas tercantum dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Kedua, melakukan upaya penalaran hukum melalui ijtihad terhadap permasalahan yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam nash. Dalam hal ini, digunakan metode qiyas (analogi) dengan mencari illat atau alasan hukum dari suatu kasus, kemudian disesuaikan dengan ketentuan yang telah ada. Proses ijtihad tersebut juga harus memperhatikan kondisi sosial masyarakat agar peraturan yang dihasilkan relevan, aspiratif, dan tidak menimbulkan kesulitan bagi masyarakat.

Produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif berupa undang-undang bersifat dinamis dan dapat berubah seiring perkembangan zaman. Oleh karena itu, peraturan yang telah ditetapkan sewaktu-waktu dapat ditinjau ulang, direvisi, atau bahkan diganti apabila muncul persoalan baru yang menuntut adanya penyesuaian. Dengan demikian, lembaga legislatif dituntut untuk secara aktif mengevaluasi dan memperbarui peraturan perundang-undangan agar tetap sesuai dengan perkembangan kondisi masyarakat.

Ketiga, dalam aspek keuangan negara, lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan publik. Hal ini mencakup pengawasan terhadap kas negara, sumber-sumber pendapatan, serta anggaran pendapatan dan belanja negara. Selain itu, lembaga legislatif juga

berhak meminta pertanggungjawaban kepada kepala negara sebagai pelaksana pemerintahan terkait pengelolaan keuangan tersebut.

b. Al-Sulthah Al-Tanfidziyyah

Merujuk pada kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan Islam yang mencakup berbagai aspek seperti imamah, bai'ah, wizarah, serta waliy al-'ahdi. Menurut pemikiran Abul A'la al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dikenal dengan istilah ulil amri, yang dipimpin oleh seorang amir atau khalifah. Dalam praktik ketatanegaraan di negara dengan mayoritas penduduk Muslim yang menerapkan sistem presidensial, seperti Indonesia, peran kepala negara sekaligus kepala pemerintahan menjadi pusat dalam menjalankan roda pemerintahan. Posisi ini bertanggung jawab dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan serta menetapkan kebijakan yang dianggap perlu demi mencapai kemaslahatan masyarakat. Berdasarkan ajaran yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah, umat Islam diperintahkan untuk menaati pemimpin (ulil amri), dengan ketentuan bahwa pemimpin tersebut tetap berada dalam ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya serta tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan ajaran agama.³²

Tugas al-sulthah al-tanfidziyyah adalah melaksanakan undang-undang. Negara memiliki kewewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang

³² A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013), cet. ke-5, h. 162

telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun yang menyangkut hubungan antar negara (hubungan internasional).

c. Al-sulthah al-qadha'iyah

Adalah kekuasaan yudikatif yang berkaitan dengan fungsi dan kewenangan lembaga peradilan dalam menangani serta menyelesaikan berbagai perkara, baik yang bersifat perdata maupun pidana. Selain itu, kekuasaan ini juga mencakup penyelesaian sengketa administrasi yang berhubungan dengan negara, termasuk persoalan yang menyangkut penilaian terhadap sah atau tidaknya suatu undang-undang untuk diberlakukan, setelah melalui pengujian terhadap substansi konstitusi negara yang bersangkutan.

Adapun tujuan dari kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan kebenaran, memastikan terwujudnya keadilan, serta memperkuat eksistensi negara dan menjaga stabilitas kedudukan hukum kepala negara. Di samping itu, kekuasaan ini juga bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum demi tercapainya kemaslahatan masyarakat secara luas. Dalam perspektif syari'at Islam, penetapan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan. Oleh karena itu, diperlukan adanya lembaga yang berperan dalam menegakkan syari'at tersebut. Tanpa keberadaan lembaga tersebut, aturan hukum tidak akan dapat diterapkan secara efektif. Lembaga ini juga dituntut memiliki pemahaman

yang baik terhadap konstitusi negara, agar setiap putusan yang diambil tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusional yang berlaku.³³

Tugas utama al-sulthah al-qadha'iyyah adalah menjaga dan menegakkan hukum serta peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah pemerintahan Islam, kewenangan lembaga ini umumnya mencakup beberapa bidang, yaitu wilayah al-hisbah, wilayah al-qadha, dan wilayah al-mazalim. Wilayah al-hisbah berfungsi sebagai lembaga yang menangani pelanggaran ringan, seperti praktik kecurangan dan penipuan dalam kegiatan perdagangan. Sementara itu, wilayah al-qadha merupakan lembaga peradilan yang berwenang memutus perkara antar masyarakat, baik dalam ranah perdata maupun pidana. Adapun wilayah al-mazalim bertugas menyelesaikan kasus-kasus penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara dalam menjalankan tugasnya, termasuk keputusan politik yang merugikan atau melanggar hak-hak masyarakat. Hal ini juga mencakup tindakan pejabat yang bertentangan dengan kepentingan rakyat, seperti dalam penyusunan kebijakan pemerintah maupun peraturan perundang-undangan.³⁴

³³ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2013), cet. ke-5, h. 48

³⁴ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), cet. ke-1, h.273.

C. Teori Konstitusi

1. Pengertian

Istilah konstitusi berasal dari kata constitution dalam bahasa Latin, yaitu constitutio. Menurut pemikiran Jean-Jacques Rousseau, konstitusi tertulis dipahami sebagai suatu dokumen yang mencerminkan kontrak sosial (social contract), yakni hasil kesepakatan masyarakat untuk membentuk kehidupan bersama dalam suatu negara. Berdasarkan pandangan tersebut, negara dipandang sebagai wadah perjanjian bersama yang mengatur kehidupan kolektif masyarakat melalui aturan dasar yang disebut konstitusi. Oleh sebab itu, negara konstitusional dapat dimaknai sebagai negara yang berdiri atas dasar persetujuan bersama atau negara perjanjian. Dalam tradisi pemikiran Islam, konsep ini juga sering dikenal dengan istilah darul ahdi. Dengan demikian, konstitusionalisme berkembang sebagai suatu paham yang menempatkan kesepakatan sosial sebagai fondasi utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, yang umumnya dituangkan dalam bentuk naskah tertulis dan tersusun secara sistematis.³⁵

Dalam arti yang lebih luas, konstitusi tidak hanya dipahami sebagai dokumen tertulis, tetapi juga sebagai kumpulan prinsip,

³⁵ Guru Besar Hukum Tatanegara Universitas Indonesia, aktif mengajar, membimbing, dan menulis karya ilmiah yang sampai tahun 2017 telah mencapai lebih dari 60 judul buku, Ketua Umum Ikatan Cendekaiwan Muslim Se-Indonesia (ICMI), Ketua MKRI (2003-2008), Anggota Wantimpres (2009-2010), Ketua DKPP (2012-2017), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM (2009-2012; 2012-2017), Wakil Ketua Dewan Gelar dan Tanda Kehormatan Republik Indonesia (DGTK, 2009-2015; 2015-2020).

nilai, dan norma dasar yang menjadi pedoman dalam mengatur sistem kekuasaan dan pelaksanaan pemerintahan guna mencapai tujuan bersama dalam suatu organisasi. Brian Thompson menyederhanakan pengertian konstitusi sebagai dokumen yang memuat aturan mengenai cara kerja suatu organisasi.³⁶ Sementara itu, The New Oxford American Dictionary menjelaskan bahwa konstitusi merupakan seperangkat prinsip dasar atau ketentuan yang menjadi landasan bagi suatu negara ataupun organisasi dalam menjalankan pemerintahannya. Dari pengertian tersebut terlihat bahwa konstitusi berfungsi sebagai pedoman tertinggi yang mengatur jalannya suatu organisasi, baik organisasi negara maupun organisasi lainnya.

Pemahaman mengenai konstitusi juga tidak terbatas pada negara semata. Berbagai bentuk organisasi, seperti organisasi internasional, perusahaan, asosiasi berbadan hukum, organisasi profesi, hingga organisasi sosial kemasyarakatan, dapat memiliki aturan dasar yang berfungsi layaknya konstitusi. Di Indonesia sendiri, organisasi kemasyarakatan dan partai politik mengenal istilah Anggaran Dasar yang dalam bahasa Inggris sering disebut by-laws. Pada dasarnya, dokumen tersebut memiliki fungsi yang sama, yaitu sebagai pedoman dasar yang mengatur struktur, kewenangan, tujuan, dan tata kerja organisasi.

Dalam kehidupan ketatanegaraan, sebagaimana dijelaskan oleh Jean-Jacques Rousseau, konstitusi dipandang sebagai bentuk

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, LP3ES, Jakarta, 2015.

kesepakatan tertinggi seluruh rakyat dalam membangun dan menjalankan negara. Kesepakatan tersebut dapat diwujudkan dalam beberapa bentuk, yaitu pertama, dituangkan secara tertulis dalam satu dokumen resmi yang disebut Undang-Undang Dasar; kedua, tertulis tetapi tersebar dalam berbagai dokumen sejarah dan tidak terkumpul dalam satu naskah; dan ketiga, tidak tertulis sama sekali, melainkan hidup melalui kebiasaan dan praktik penyelenggaraan negara yang terus dipatuhi. Dari sisi substansinya, konstitusi memuat nilai-nilai dasar dan norma-norma fundamental yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan kekuasaan negara. Apabila norma tersebut berbentuk aturan hukum, maka disebut sebagai hukum konstitusi (constitutional law). Namun, apabila yang terkandung di dalamnya berupa nilai moral dan etika, maka hal itu dikenal sebagai etika konstitusi (constitutional ethics).

Selain itu, konstitusi juga perlu dibedakan dari Undang-Undang Dasar karena keduanya tidak sepenuhnya memiliki makna yang sama. Undang-Undang Dasar hanyalah bagian dari konstitusi dalam arti sempit, yakni konstitusi yang berbentuk tertulis. Sementara itu, pengertian konstitusi jauh lebih luas karena mencakup pula nilai-nilai tidak tertulis yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dalam konteks Indonesia, konstitusi tidak hanya dipahami sebagai teks Undang-Undang Dasar 1945, tetapi juga meliputi Pancasila beserta nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Naskah UUD 1945 dapat dianggap sebagai bentuk fisik konstitusi, sedangkan Pancasila serta budaya konstitusi yang hidup dalam masyarakat merupakan jiwa dan semangat yang memberi makna terhadap keberadaan konstitusi itu sendiri.

Dengan pemahaman tersebut, konstitusi harus ditempatkan sebagai sumber acuan tertinggi dalam kehidupan bernegara yang penerapannya terlihat nyata dalam praktik ketatanegaraan sehari-hari. Dari sini lahir konsep konstitusionalisme, yaitu suatu pandangan yang menempatkan prinsip-prinsip dasar konstitusi sebagai landasan dalam mengatur, menjalankan, sekaligus membatasi kekuasaan negara maupun organisasi. Konstitusionalisme mencakup gagasan, sikap, dan pola perilaku yang menunjukkan bahwa kekuasaan tidak boleh dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan harus tunduk pada aturan hukum dan etika dasar yang telah disepakati bersama. Oleh karena itu, keberadaan konstitusi saja belum cukup untuk menjamin terlaksananya konstitusionalisme. Suatu negara bisa saja memiliki konstitusi, tetapi prinsip-prinsip konstitusional hanya menjadi simbol formal tanpa penerapan nyata dalam praktik pemerintahan.

Konstitusi yang ideal adalah konstitusi yang benar-benar hidup dan dijalankan dalam perilaku para penyelenggara negara maupun masyarakat. Artinya, nilai-nilai konstitusi tidak hanya dipahami sebagai teori atau pengetahuan semata, tetapi juga diwujudkan dalam hubungan antarlembaga negara, hubungan negara dengan warga negara, serta dalam sikap individu yang

menjalankan jabatan pemerintahan. Dengan demikian, sistem ketatanegaraan yang baik harus memperlihatkan kepatuhan nyata terhadap aturan konstitusi, baik dalam proses pengambilan keputusan, penggunaan kekuasaan, maupun pelaksanaan tanggung jawab kenegaraan sesuai prinsip-prinsip yang telah disepakati bersama.

2. Tujuan Konstitusi

C. F. Strong menjelaskan bahwa tujuan utama konstitusi pada dasarnya adalah untuk membatasi tindakan pemerintah agar tidak bertindak sewenang-wenang, melindungi hak-hak masyarakat, serta mengatur pelaksanaan kekuasaan dalam suatu negara. Dengan adanya konstitusi, kekuasaan negara tidak dapat dijalankan secara bebas tanpa aturan, melainkan harus tunduk pada ketentuan yang telah disepakati bersama. Oleh sebab itu, konstitusi menjadi landasan penting dalam menciptakan pemerintahan yang tertib dan berkeadilan.³⁷

Secara umum, konstitusi memiliki dua tujuan pokok. Pertama, konstitusi berfungsi sebagai alat untuk membatasi sekaligus mengawasi penggunaan kekuasaan politik agar tidak melampaui kewenangannya. Kedua, konstitusi bertujuan mencegah terjadinya kekuasaan mutlak di tangan penguasa dengan menetapkan batas-batas yang jelas terhadap pelaksanaan kekuasaan negara. Dengan demikian, kekuasaan pemerintah tetap

³⁷ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2019), hal 20

berada dalam koridor hukum dan tidak merugikan hak-hak warga negara.

Selain itu, konstitusi juga berperan sebagai instrumen dasar dalam mengendalikan jalannya kekuasaan negara. Melalui aturan-aturan konstitusional, penyelenggaraan pemerintahan diarahkan agar berjalan sesuai dengan prinsip hukum dan kepentingan rakyat. Pembatasan tersebut sangat penting untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah terhadap masyarakat. Di sisi lain, konstitusi juga memberikan pedoman bagi penguasa dalam menjalankan tugasnya demi mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan.

Dalam konteks Indonesia, konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai aturan dasar negara, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan nasional berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, seluruh penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara harus berpedoman pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 agar tercipta pemerintahan yang adil, demokratis, dan menjunjung tinggi hak-hak rakyat.

3. Prinsip Supremasi Hukum

Sebagai hasil kesepakatan bersama dalam kehidupan bernegara, konstitusi ditempatkan sebagai norma tertinggi yang menjadi dasar bagi seluruh aturan yang berlaku di masyarakat. Kedudukan ini membuat konstitusi memiliki fungsi untuk mengarahkan dan membatasi berbagai bentuk norma lain, baik

norma agama, norma etika, maupun norma hukum. Dalam kehidupan pribadi dan komunitas keagamaan, ajaran agama tentu menjadi pedoman utama bagi para pemeluknya. Akan tetapi, dalam kehidupan bernegara yang bersifat majemuk, negara harus berdiri di atas semua golongan agama agar dapat menjamin kebebasan setiap warga dalam menjalankan keyakinannya masing-masing. Oleh sebab itu, negara tidak boleh mencampuri urusan internal suatu agama, kecuali dalam batas tertentu yang berkaitan dengan menjaga ketertiban, keharmonisan, dan pelayanan administratif bagi kehidupan beragama.

Dalam masyarakat yang terdiri atas berbagai latar belakang keyakinan, konstitusi berfungsi sebagai titik temu bersama yang mengikat seluruh warga negara tanpa membedakan agama maupun golongan. Peran negara dalam konteks ini lebih diarahkan untuk menciptakan hubungan yang harmonis, baik antarumat seagama, antarpemeluk agama yang berbeda, maupun antara masyarakat dengan pemerintah. Di luar urusan tersebut, penyelenggaraan negara harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip konstitusi dan konstitusionalisme yang telah disepakati bersama. Karena sifatnya yang menjadi pedoman tertinggi dalam kehidupan publik, konstitusi sering diibaratkan sebagai “kitab suci” dalam kehidupan bernegara. Sanford Levinson dalam bukunya *Constitutional Faith* menjelaskan bahwa konstitusi kerap diperlakukan layaknya teks suci dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan.

Dalam konteks Indonesia, supremasi konstitusi tercermin dalam kesepakatan nasional untuk hidup bersama dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kedua hal tersebut menjadi sumber nilai, hukum, dan etika tertinggi dalam seluruh aktivitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, setiap kebijakan, tindakan pemerintah, maupun perilaku penyelenggara negara harus selalu sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.³⁸

Pandangan mengenai supremasi konstitusi ini berbeda dengan sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum era reformasi. Pada masa sebelum reformasi, sistem yang berlaku lebih menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Kondisi tersebut menunjukkan adanya supremasi institusi, yaitu kekuasaan tertinggi berada pada lembaga negara tertentu. Setelah reformasi, kedudukan MPR tidak lagi berada di atas lembaga negara lainnya, melainkan sejajar dengan lembaga konstitusional lain dalam sistem checks and balances. Setiap lembaga negara saling mengawasi dan saling membatasi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Sejak perubahan tersebut, sistem ketatanegaraan Indonesia beralih dari supremasi lembaga menuju supremasi konstitusi. Artinya, yang menjadi kekuasaan tertinggi bukan lagi institusi tertentu, melainkan aturan dasar yang terdapat dalam konstitusi.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Semua peraturan perundang-undangan yang berada di bawah konstitusi wajib tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Apabila terdapat aturan yang bertentangan dengan konstitusi, maka tersedia mekanisme pengujian melalui Mahkamah Konstitusi. Lembaga ini memiliki kewenangan untuk menilai dan membatalkan aturan yang dianggap tidak sesuai dengan konstitusi sehingga prinsip supremasi konstitusi dapat benar-benar diterapkan dalam praktik ketatanegaraan.

4. Materi Muatan Konstitusi

Secara umum, isi atau materi yang diatur dalam konstitusi mencakup beberapa hal pokok yang menjadi dasar kehidupan bernegara maupun berorganisasi. Pertama, konstitusi memuat kesepakatan mengenai cita-cita bersama yang ingin diwujudkan melalui negara atau organisasi, termasuk prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan bersama. Kedua, konstitusi mengatur hak dan kewajiban dasar manusia serta warga negara, sekaligus menjelaskan hubungan antara masyarakat dengan lembaga negara maupun pemerintah. Ketiga, konstitusi juga mengatur struktur kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara, serta mekanisme kerja masing-masing institusi pemerintahan. Keempat, konstitusi menentukan tata cara pembentukan, perubahan, dan pemberlakuan aturan konstitusional agar sistem ketatanegaraan dapat berjalan secara tertib dan berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, cita-cita nasional bangsa Indonesia tercermin secara jelas dalam Pancasila sebagai dasar negara dan tujuan negara yang termuat pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Selain itu, nilai-nilai dasar bangsa juga tercermin dalam keseluruhan isi Pembukaan UUD 1945, mulai dari alinea pertama hingga alinea ketiga. Bagian tersebut menggambarkan semangat perjuangan, kemerdekaan, serta cita-cita bangsa Indonesia dalam membangun kehidupan bernegara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Pengaturan mengenai hak asasi manusia dan kedudukan warga negara dalam sistem ketatanegaraan juga menjadi bagian penting dalam konstitusi Indonesia. Ketentuan tersebut tercantum dalam beberapa bab UUD 1945, seperti Bab X tentang warga negara dan penduduk, Bab XA mengenai hak asasi manusia, serta bab-bab lain yang berkaitan dengan agama, pertahanan negara, pendidikan, kebudayaan, perekonomian nasional, dan kesejahteraan sosial. Melalui pengaturan tersebut, konstitusi memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar masyarakat sekaligus mengatur kewajiban warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Selain mengatur hak warga negara, konstitusi juga menjelaskan hubungan antarlembaga negara dan pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan. Hal ini diatur dalam berbagai bab yang membahas bentuk negara, kedaulatan rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintahan,

kementerian negara, pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, pemilihan umum, keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan, serta kekuasaan kehakiman. Di samping itu, konstitusi juga mengatur wilayah negara dan identitas nasional seperti bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan.

Adapun ketentuan mengenai perubahan dan keberlakuan konstitusi diatur dalam bagian khusus yang membahas perubahan Undang-Undang Dasar, aturan peralihan, dan aturan tambahan. Pengaturan tersebut bertujuan agar konstitusi dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman tanpa menghilangkan prinsip-prinsip dasar yang menjadi fondasi kehidupan bernegara di Indonesia.

