

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Perwakilan

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam Negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi rakyat. Secara historis lembaga perwakilan rakyat merupakan bentuk kongkrit dari demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung. System perwakilan rakyat ini kemudian berkembang dalam praktik kenegaraan diseluruh dunia.¹

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern mengisyafi adanya tiga karakter dapat secara penuh mewujudkan rakyat yaitu:

1. Perwakilan politik²

Perwakilan politik atau perwakilan rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, dengan orientasi kepentingan nasional.

2. Perwakilan Daerah³

Sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah.

3. Perwakilan Golongan⁴

Konsep perwakilan golongan ini mencerminkan diadopsinya pengerian system perwakilan fungsional. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik.

Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan ekonomi yang lebih mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.⁵

¹ Juanda, hukum pemerintahan daerah, (Bandung: PT Alumni, 2004), h. 88

² Nurtjahjo Hendra, ilmu Negara, (Jakarta: PT raja grafindo persada, 2005), h. 68

³ Nurtjahjo Hendra, ilmu Negara ..., h. 68

⁴ Nurtjahjo Hendra, ilmu Negara ..., h. 68

⁵ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, Hubungan Kewenangan antara ..., h. 27

Ketiga karakter perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan kehendak partisipatoris. Sedangkan mengenai hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori sebagaimana dikutip dari buku Ade Kosasih dan Imam Mahdi ialah⁶:

1. Teori Mandat

Teori ini menerangkan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandate dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh reusseau dan diperkuat oleh petion. Teori ini lahir dan berproses sebagai berikut:⁷

- a. Mandate imperative yaitu bahwa seseorang wakil yang bertindak dilembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah yang di berikan oleh yang diwakilinya.
- b. Mandate bebas yaitu bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan, orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hokum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya.
- c. Mandate refresentatif, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandate kepada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil tidak ada hubungan dengan pemilihannya apa lagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihannya.

2. Teori organ

Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan Negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapannya seperti eksekutif, parlem dan rakyat yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dan lainnya saling berkepentingan. Teori ini mendapat dukungan dari paul laband dan g. jellick. Laband mengemukakan bahwa hubungan antara sang wakil dengan yang

⁶ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, Hubungan Kewenangan antara ..., h. 28

diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hokum. Bahwasahnya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak dilihat hubungan antara organ perwakilan dengan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen. Setelah organ parlemn terbentuk maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut selanjutnya bebas bertindak sesuai dengan fungsinya. Sedangkan menurut Jellick menyatakan bahwa rakyat adalah organ primer, namun demikian organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya tanpa melalui organ sekunder yaitu parlemen.

3. Teori Sosiologis

Teori ini dipelopori oleh Rieker. Teori ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (social). Sehingga lembaga-lembaga yang terbentuk itu sendiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada.

4. Teori hukum objektif

Menurut Leon Duguit, keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari hokum objeltif yang timbul. Hokum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hokum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan.

Dengnan maksud yang sama Juanda dalam bukunya mengemukakan bahwa dalam hubungan wakil dengan yang diwakilinya ada empat tipe, yaitu:⁸

1. Wakil bertindak sebagai wali

Dalam keberadaanya wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

2. Wakil bertindak sebagai utusan

⁸ Juanda, hukum pemerintahan daerah..., h. 98-99

Maksudnya ialah bahwa sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa mengikuti perintah atau intruksi serta, petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.

3. Wakil bertindak sebagai “politico”

Artinya sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali, dan kadang-kalanya dapat juga bertindak sebagai utusan, tugasnya tergantung pada materi issue yang dibicarakan.

4. Wakil bertindak sebagai “partisan”

Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungan dengan pemilih tersebut. Selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Esensi dari demokrasi perwakilan adalah bahwa para wakil rakyat yang duduk di parlemen merupakan instrument rakyat dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Berdasarkan uraian di atas mempertegas bahwa perwakilan menunjukkan suatu hubungan antara pihak wakil dan pihak terwakili yang terwujud dalam hubungan antara lembaga perwakilan dan masyarakat.

B. Teori Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain penjagaan”. istilah pengawasan dikenal dengan ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.

George R. Terry sebagaimana dikutip dalam buku Fachruddin Irfan menggunakan istilah control, artinya “pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.” Sedangkan Muchsan sebagaimana dikutip dalam buku Fachruddin Irfan berpendapat sebagai berikut: “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada kegiatan yang

dilaksanakan apakah telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/planing)”⁹.

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem timbal balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan, dan apakah telah terjadi suatu penyimpangan, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya pemerintahan telah digunakan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan pemerintahan. Beberapa pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan sesuatu yang penting dalam pelaksanaan dan menjalankan suatu perencanaan. Dengan diadakannya pengawasan tersebut maka perencanaan yang telah direncanakan dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan control dapat dibedakan menjadi control intern dan control ekstern sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan ialah:

1. *Control intern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara structural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah.
2. *Control ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif.

Dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi control a-priori dan control a-posteriori sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan ialah:

1. *Control a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukannya tindakan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. control a-priori mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan.

⁹ Irfan Fachruddin, pengawasan peradilan administrasi terhadap tindakan pemerintah, (Bandung P.T. alumni Bnadung, 2004), h. 88-94

2. *Control a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. pengawasan ini sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

Dipandang dari aspek diawasi, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan segi hukum dan pengawasan segi kemanfaatan sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan ialah:

1. pengawasan segi hukum (*legalitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja. control peradilan secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*) walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.
2. pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). control internal secara hierarkhis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum dan sekaligus segi kemanfaatan.

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan negative represif dan pengawasan negative preventif sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan ialah:

1. pengawasan negative represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan.
2. pengawasan negative preventif dan pengawasan positif, yaitu badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah.

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dibedakan kepada pengawasan unilateral dan pengawasan refleksif sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan ialah:

1. pengawasan unilateral adalah proses pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas terhadap yang diawasinya;

2. pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negoisasi antara pengawas yang diawasi.¹⁰

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan ialah:

- a. Otoritas Pengawasan

Otoritas artinya kekuasaan atau gezag. Kekuasaan ada karena orang menciptakannya dan mengakui sebagai hukum atau karena nilai batinnya sendiri. Mengikatnya hukum atau ditaatinya hukum karena dibntuk oleh pejabat yang berwenang atau masyarakat mengakuinya karena dinilai sebagai hukum yang hidup di masyarakat.

Pada tataran operasional, otoritas peradilan administrasi menurut beberapa penulis dipandang sebagai salah satu factor yang terpenting bagi terlaksananya hukum hakim atau putusan peradilan pada pemerintah. Menurut Hertogh sebagaimana dikutip dari buku Facruddin Irfan otoritas didasarkan kepada keabsahan (legitimitiet) dan keahlian (deskundigheid). Giddings et al. mengemukakan teori kepercayaan (geloof). Selain itu, Soerjono Soekanto dan Otje Salman mengemukakan teori kesadaran hukum.¹¹

1. Keabsahan (legitimiteit)

Menurut Soerjono Soekanto terdapat keterkaitan yang erat antara sahnya hukum dan efektivitasnya. Dikatakan: “Efektifitas pelaksanaan hukum sedikit banyaknya ditentukan oleh sahnya hukum; artinya, apakah hukum dibentuk dan dilaksanakan oleh orang-orang atau badan-badan yang benar-benar mempunyai wewenang, yakin kekuasaan yang diakui oleh masyarakat”. Dasar pengakuan masyarakat tidak teratas, tetapi dalam

¹⁰ Irfan Fachruddin, pengawasan peradilan administrasi ..., h. 88-94

¹¹ Irfan Fachruddin, pengawasan peradilan administrasi ..., h. 197

perkembangan Negara modern teori kontrak social dan kedaulatan hokum semakin mendapat tempat

2. Keahlian (deskundigheid)

Otoritas pengawasandapat diperoleh berdasarkan kepada keahlian. Masalahnya disini bukanlah terletak pada berwenang tidaknya pengawasan membuat putusan, tetapi titik beratnya kepada apa yang dilakukan pengawas dengan wewenang tersebut, atau bagaimana pengawas memberlakukan wewenang tersebut. Tingkat keberhasilan pengawasan dapat juga dijelaskan dengan pengenalan pengawas terhadap masalah yang diawasi.

3. Kepercayaan (geloof)

Giddings et al. dalam salah satu rangkaian kriteria efektif pengawasan terhadap tindakan pemerintah mencamtumkan visibilitiy, artinya suatu badan pengawas harus mendapat pengakuan hokum, eksistensi dan mekanismenya dapat diketahui secara jelas. Ditambahkan orang yang merasa dirugikan oleh suatu tindakan pemerintah tidak akan menggunakan badan yang tidak mereka percaya karena menurut pandangan mereka berhubungan terlalu erat dengan pejabat yang tindakannya dipersoalkan.

4. Kesadaran Hukum

Kesadaran hukum sebagaimana yang dikemukakan Otje Salman merupakan suatu penilaian terhadap hokum yang ada dan hokum yang dikehendaki atau yang seharusnya ada, persepsi individu atau masyarakat terhadap hokum. Kesadaran hokum sebenarnya adalah kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hokum yang ada dan tentang hokum yang diharapkan ada. Penekanannya adalah pada nilai-nilai tentang fungsi hokum dan bukan terhadap kejadian-kejadian yang konkret.

b. Karakteristik Pengawasan

1. Pengawasan Reaktif

Sifat pengawasan pasif adalah sifat umum dari pengawasan peradilan. Sifat ini juga disebut dengan sifat reaktif. Dalam pasal 53 ayat 1 Undang-Undang peradilan administrasi secara implisit terdapat sifat reaktif itu. Seorang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan pemerintah dapat mengajukan gugatan tertulis kepada badan peradilan administrasi agar keputusan itu dinyatakan batal. Setelah gugatan itu disampaikan, pengadilan menjadi berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tersebut. Pengadilan tidak dapat secara aktif memeriksa suatu perkara administrasi secara langsung atas inisiatif sendiri.¹²

2. Pengawasan Independen

Dipandang dari struktur kekuasaan Negara Indonesia, pemerintah adalah salah satu organ kekuasaan Negara dibawah presiden selaku kepala pemerintahan yang diberi wewenang melaksanakan tugas-tugas Negara yang tidak termasuk wewenang mengadili. Badan peradilan administrasi dijalankan oleh kekuasaan kehakiman yang tidak berada berdalam lingkungan pemerintahan atau dibawah pengaruh kekuasaan badan Negara lainnya.¹³

3. Pengawasan Terbatas

Secara yuridis wewenang peradilan administrasi bersifat terbatas. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan secara umum:

“pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara”.¹⁴

Berdasarkan beberapa konsep tentang pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas, menunjukkan pentingnya dilakukan pengawasan terhadap segala aktifitas kegiatan dalam organisasi pemerintahan. Hal ini adalah sebagaimana mestinya, ada banyak hal untuk menentukan penyebab kegagalan Badan Permyawaratan Desa atau keberhasilan Badan Permusyawaratan Desa. Jika dilihat dari sudut tugas dan fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

¹² Irfan Fachruddin, pengawasan peradilan administrasi ..., h. 251

¹³ Irfan Fachruddin, pengawasan peradilan administrasi ..., h. 252

¹⁴ Irfan Fachruddin, pengawasan peradilan administrasi ..., h. 257

Desa Pasal 55, Pasal 61 dan Pasal 62 dijelaskan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi dan Hak yaitu : ¹⁵

- a. membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa.
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan
- c. melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Pasal 61 badan permusyawaratan desa berhak :

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa.
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari anggaran pendapatan dan belanja desa.

Pasal 62 anggota badan permusyawaratan desa berhak:

- a. mengajukan usul rancangan peraturan desa.
- b. mengajukan pertanyaan.
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat.
- d. memilih dan dipilih dan
- e. mendapat tunjangan dari anggaran pendapatan dan belanja desa.

Dengan demikian maka lembaga tersebut dituntut agar lebih aktif dan dinamis dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Dengan kata lain Badan Permusyawaratan Desa harus melakukan komunikasi dengan masyarakat dalam rangka mencari dan menggali apa yang menjadi aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui musyawarah bersama agar aspirasi masyarakat tersebut dapat tersalurkan dengan baik. Satu hal yang perlu diperhatikan disini adalah untuk mencari data dan informasi yang berkenaan dengan masalah-masalah yang menjadi bahasan dalam proses pembuatan suatu peraturan desa yaitu adanya ketebukaan dari semua pihak untuk memberikan informasi yang dapat

¹⁵ Budiman Sudjatmiko dan Yando Zakaria, desa kuat indonesia hebat, (Yogyakarta: pustaka yustisia, 2015), h. 82

dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan serta adanya kesesuaian antara kebijaksanaan yang dihasilkan oleh Badan Permusyawaratan Desa dengan keinginan masyarakat yang diwakilinya. Badan Permusyawaratan Desa merupakan pemeran yang mempunyai lingkup tanggungjawab yang penting bagi wakil-wakil masyarakat desa yang diberikan kepercayaan terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat desa yang dilaksanakan secara baik dan bersifat sosial budaya, pemerintahan serta sosial ekonomi masyarakat. Dari beberapa hal tersebut, maka segi pelaksanaannya diperlukan terhadap suatu kondisi bersifat potensial keterlibatan serta kerja sama diantara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa dengan pihak pemerintah desa baik bersifat tahapan awal seperti perencanaan maupun akhir menyangkut hasil rencana yang dilaksanakan tersebut dimasyarakat.

C. Teori Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.¹⁶ Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal*

¹⁶ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h 47

kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁷

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan dustur dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.¹⁸

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas.

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.¹⁹

Dalam *fiqh siyash*, konstitusi disebut juga dengan “*dusturi*”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama.” Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster (Majusi)*. Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.²⁰

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap

¹⁷ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyash Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h 51

¹⁸ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyash Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 52

¹⁹ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyash Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 53

²⁰ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.²¹

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:²²

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan *bai'at*
- e. Persoalan *waliyul ahdi*
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisor di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat

²¹ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

²² H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47

berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.²³

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada:²⁴

- (1) Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al 'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non-muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- (2) Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- (3) Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- (4) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-*

²³ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47-48

²⁴ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 48

tanfidziyah). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).²⁵

Berdasarkan teori siyasah duturiyah di atas, penulis ingin menilai Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa Terhadap Pembangunan Di Desa Batu Kuning Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Perspektif Siyasah Dusturiyah, serta dapat diajukan sebagai solusi yang baik mengenai tugas, fungsi dan wewenang dalam menjalankan tugas-tugas yang telah diamanahkan.

²⁵ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 157-158