

## BAB II

### KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA MENURUT *FIQH SIYĀSAH*

#### A. Pembahasan *Siyāsah Dustūriyah* dalam *Fiqh Siyāsah*

##### 1. Pengertian *Siyāsah Dustūriyah*

*Siyāsah dustūriyah* adalah bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah undang-undang dasar suatu Negara. Isinya antara lain membahas bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga Negara, dan hak serta kewajiban warga Negara.<sup>1</sup> Pembahasan pada landasan teori akan diuraikan konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syūrā* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan Negara beserta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undang tersebut.

Menurut A. Djazuli, permasalahan dalam *siyāsah dustūriyah* adalah hubungan antara pemimpin dan rakyat serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat.<sup>2</sup> Oleh karena itu, di dalam *siyāsah dustūriyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal *ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-

---

<sup>1</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), 17

<sup>2</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2007), 47

prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Pada pembahasan *siyāṣah dustūriyah* terdapat unsur lembaga yang berwenang dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sebagaimana yang dipaparkan di atas bahwa *siyāṣah dustūriyah* biasanya hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan. Menurut beberapa referensi ketika membahas *siyāṣah dustūriyah* terdapat unsur yang tak dapat dipisahkan yaitu *Ahl al-hall wa al 'aqd*. Terkait dengan unsur tersebut akan diuraikan lebih detail pada pembahasan selanjutnya.

## 2. Pengertian *Ahl al-hall wa al 'aqd*

Secara harfiah, *ahl al-hall wa al 'aqd* berarti orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Para ulama fiqh mendefinisikannya sebagai “orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga Negara)”. Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah :”Orang-orang yang berwenang merumuskan dan menetapkan suatu kebijaksanaan dalam pemerintahan yang didasarkan pada prinsip musyawarah”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup><http://mbgedut.blogspot.com/2011/02/sekelumit-tentang-ahlul-halli-wal-aqdi.html> diakses pada tanggal 23 Oktober 2012

An-Nawawi dalam Al-Minha, *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.<sup>4</sup>

Muhammad Abduh menyamakan *ahl al-hall wa al 'aqd* dengan *ulil amri* yang disebut dalam Al-Qur'an surat al-Nisa ayat 59 yang menyatakan :*"Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah, dan taatilah Rasul ( Nya ) dan ulil amri di antara kamu"*. Ia menafsirkan *ulil amri* atau *ahl al-hall wa al 'aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan yang dimaksud dengan *ulil amri* adalah *"Golongan ahl al-hall wa al 'aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, para hakim, para ulama, para militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik"<sup>5</sup>, lebih lanjut ia menjelaskan apabila mereka sepakat atas suatu urusan atau hukum maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang mutawatir.

Rasyid Ridha juga berpendapat *ulil amri* adalah *al-hall wa al-'aqd*. Ia menyatakan *"kumpulan ulil amri dan mereka yang disebut ahl al-hall wa al 'aqd* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk

---

<sup>4</sup>Muhammad Al-Razi Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, *Tafsir Fakhr al-Razi*, Jilid V, (Dar al-Fikr, t.t), 170

<sup>5</sup>Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir al-Manar*, 181

kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan”.<sup>6</sup>

Al-Razi juga menyamakan pengertian antara *ahl al-hall wa al ‘aqd* dan *ulil amri* yaitu para pemimpin dan penguasa.<sup>7</sup> Al-Maraghi rumusannya sama seperti yang dikemukakan oleh Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha.<sup>8</sup> Al-Mawardi merumuskan beberapa syarat, yaitu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan dan memiliki wawasan dan kearifan.

*Ahl al-hall wa al ‘aqd* ialah “suatu kumpulan orang” yang dinamakan oleh ahli fiqh dengan *ahl al-hall wa al ‘aqd*, sedangkan al-Mawardi menamakan *ahlul ikhtiar*. Mereka adalah orang-orang yang diserahkan kepadanya urusan memilih Negara, yang melakukan *akad*. Mereka bertanggung jawab dalam hal ini.

Islam mewajibkan kepada penguasa untuk bermusyawarah dalam perkara-perkara umum sebagaimana yang telah kami jelaskan, namun kami tidak menemukan baik di dalam al-Qur’an atau sunah sebutan atau spesifikasi apa yang disebut dengan *ahl al-hall wa al ‘aqd*.

Tercatat dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *ahl al-hall wa al ‘aqd* pertama kalidilakukan oleh pemerintah Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-976 M) membentuk majelis al-syura yang

---

<sup>6</sup>Muhammad Dhiya al-Din al-Rayis, 167 – 168

<sup>7</sup>Muhammad Al-Razi Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, *Tafsir Fakhr*, 149

<sup>8</sup>Ahmad Mushthafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi, Jilid V*, Marhaba at Mshthafa al-Bat al-Halabi, Mishr 1389 / 1979, hlm. 72 & 73

beranggotakan pembesar-pembesar Negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura setingkat dengan pemerintahan. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan.<sup>9</sup>

Semasa Rasulullah Saw para *khilafah ar-rasyidin*, musyawarah dengan beragam gambaran dan peristiwa, yang semuanya mengukuhkan akan komitmen penguasa dengan pendapat dewan permusyawaratan tersebut.<sup>10</sup>

Istilah *ahl al-hall wa al 'aqd* mulai timbul dalam kitab-kitab para ahli tafsir dan ahli fiqh setelah masa Rasulullah saw. Mereka berada diantara orang-orang yang dinamakan dengan *al-Shahābah*.

Abu Bakar selalu menyelesaikan perkara dengan bermusyawarah. Bila dihadapkan dengan suatu permasalahan dan dia tidak menemukan penyelesaiannya dalam al-Qur'an dan sunnah. Dia langsung mengumpulkan para sahabat, lalu ia bermusyawarah dengan mereka. Jika mereka semuanya sepakat atas suatu keputusan, dia pun memutuskan permasalahan tersebut dengan keputusan itu.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 142

<sup>10</sup> Imam Ismail bin Katsir Al-Quraisyi, *Tafsir Ibnu Katsir* (Tafsir Al-Qur'an Al-Azhim), (Dimisyqi:tt, juz I, tt), 240

<sup>11</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam* (Faturrahman A. Hamid, *Fī Al-Fiqh As-Siyāsiy Al-Islāmiy Mābādi' Dustūriyyah As-Syūrā Al-'Adi Al-Musāwāh*), (Jakarta: Amzah, 2005), 78

Begitu pula apa yang dilakukan Umar, dia juga melakukan seperti apa yang dilakukan oleh Abu Bakar. Dia mempunyai orang-orang khusus dari para *ulil amri*.<sup>12</sup> Kaum Muslimin saat itu tidak memerlukan terlaksananya pemilihan *ahl al-hall wa al 'aqd* itu lewat pemilu dengan melihat suara terbanyak dari kaum muslimin atau dengan cara penobatan langsung oleh Rasul atau *khalifah*.

Terkait dengan pengertian *ahl al-hall wa al 'aqd* dalam pembahasan ini. Menurut pengarang tafsir al-Manar, *ulil amri* yang disebutkan dalam al-Qur'an di zaman kita sekarang adalah orang-orang yang diberi kepercayaan rakyat dalam memperjuangkan kemaslahatan umum. Jadi *ulil amri* menurut pengarang tafsir al-Manar ini adalah *ahl al-hall wa al 'aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, bukan golongan yang disebut para pemimpin dan *umara*. Artinya dia menamakan *ulil amri* dengan nama dewan legislatif di zaman sekarang, bukan dewan eksekutif.<sup>13</sup>

### 3. Dasar hukum *ahl al-hall wa al 'aqd*

Alqur`an dan Nash tidak menyebutkan Ahlul Hilli Wal Aqdi atau dewan perwakilan Rakyat untuk bahasa sekarang, namun sebutan Itu hanya Ada Dalam turats fikih kita dibidang politik keagamaan dan pengambilan hukum subtansial Dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan Firman

---

<sup>12</sup> *Ibid*,79

<sup>13</sup> *Ibid*, 86

Allah SWT: taatilah Allah dan Ta`atilah Rasul(-Nya), dan Ulil Amri diantara Kamu(Qs. Surat Annisa` (4): 59)

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

*“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”<sup>14</sup>*

Juga Firman Allah : dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri diantara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui dari mereka (rasul dan Ulil amri).(Qs. Surat An-nisa(4):83)

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الْأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُوهُ مِنْهُمْ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا

*“Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. Dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amridi antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (Rasul dan Ulil Amri). Kalau tidaklah karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut syaitan, kecuali sebahagian kecil saja (di antaramu).”*

Dasar sebutan Ini juga ada dalam mereka yang disebut dengan Ummat dalam Firman-Nya: dan hendaklah ada diantara kamu segolongan Rakyat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan

<sup>14</sup> Departemen Agama, *Al-Qur'an Terjemahan* (Semarang: CV.Asy-Syifa, 1998), 68

mencegah dari yang mungkar; mereka adalah orang-orang yang beruntung.(Qs. Ali Imran(3): 104)

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْآخِرَةِ وَيُرُونَ بِهَا الْمَعْرُوفَ وَيُنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ  
وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

*“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar merekaalah orang-orang yang beruntung.”<sup>15</sup>*

Dengan demikian Fikih politik Islam telah menciptakan satu bentuk musyawarah di masa awal timbulnya daulah Islamiyah di Madinah, sebagaimana ia juga telah menciptakan satu bentuk konstitusi yang dikenal dengan konstitusi Madinah.<sup>16</sup>

Ahlul Hilli Wal Aqdi, diartikan dengan “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat “.Istilah ini dirumuskan oleh Ulama Fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati Nurani mereka. Paradigma pemikiran ulama fiqh merumuskan istilah *Ahl al-hall wa al 'aqd* didasarkan pada sistim pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, anshar dan muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih dikalim sebagai Ahl hilli wal aqdi yang bertindak sebagai wakil Umat.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*, 50

<sup>16</sup> Faturrahman A. Hamid, *Fikih Politik*, 82

<sup>17</sup> J. Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1997), 66-67

Dr. Abdul Karim Zaidan. Mengatakan bahwa Ahlul hilli wal aqdi ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil, dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.<sup>18</sup>

Mengenai tentang siapa Ahlul hilli wal aqdi ada baiknya kita kenali dulu syarat-syarat untuk menjadi Ahlul Hilli Wal aqdi seperti yang dikatakan Al-mawardi yang dikutip Oleh Hasanuddin Yusuf adan dalam bukunya eleman-elemen politik Islam, menyebutkan Tiga syarat bagi *ahl al-hall wa al 'aqd* atau yang juga disebut ahlul ikhtiar, untuk bisa bertugas sebagai anggota refrensi tersebut yaitu: *pertama* Al-`Adalah keadilan yang menyeluruh dengan segala Syaratnya. *Ahl al-hall wa al 'aqd* mestilah bersifat Adil dalam menentukan kepala negara sesuai dengan ketentuan Islam. Mereka juga tidak melakukan dosa-dosa kecil serta persoalan-persoalan yang mencacatkan warwah. *Kedua* `ilmu(al-alim) yang membuatnya bisa mengetahui orang yang pantas orang yang menjadi kepala Negara dengan segala syarat dan yang diperlukan. *Ketiga*; mempunyai fikiran dan kebijaksanaan (al-ra`yi wal hikmah), dengan itu bisa memilih dan menentukan orang yang lebih layak menjadi kepala Negara serta lebih mampu dan `arif dalam mengurus

---

<sup>18</sup>Abdul Karim Zaidan, *Individu dan Negara Menurut Pandangan Islam* (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001), 147

Negara.<sup>19</sup>[iv] Sementara Muhammad Abduh menetapkan syarat yang ringkas saja bagi *ahl al-hall wa al 'aqd*, yaitu orang Islam yang senantiasa meruju` kepada Al-Qur`an dan Sunnah Rasulullah saw, dan ia ditaati atau diberi kepercayaan oleh Ummah. Sebenarnya jika kita ingin mengkaji lebih dalam mengenai defenisi dari para Fuqaha` tentang *ahl al-hall wa al 'aqd* sangatlah banyak.<sup>20</sup>

Ahlul Hilli Wal Aqdi memiliki tugas tersendiri sebagai wujud perbedaan jabatan antara pihak eksekutif, legislative dan yudikatif. *Ahl al-hall wa al 'aqd* tugasnya antara lain memilih Khalifah, Imam, kepala Negara langsung .<sup>21</sup> mereka bertanggung jawab memilih kepala Negara dari kalangan orang-orang yang layak memperoleh posisi tersebut dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Mereka berkewajiban untuk memilih orang yang paling layak dalam berbagai ilmu, yang berakhlak mulia punya kemampuan dalam ilmu kepemimpinan, dipercayai oleh rakyat dan berpengaruh dalam masyarakat serta didengar perintah dan arahnya. Mereka dibebankan Amanah dan harus bertanggung jawab sepenuhnya terhadap rakyat untuk memilih ketua Negara yang sesuai ddenganm selera rakyat. Ini menunjukkan betapa besarnya peran *Ahl al-hall wa al 'aqd* dalam suatu Negara Islam sehingga para Ulama menggelarnya Aulia ul-Amri. yaitu orang-orang yang

---

<sup>19</sup>J Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 110

<sup>20</sup>Hasanudin Yusuf Adan, *Elemen-Elmen Politik Islam*(Yogyakarta:Ar-raniry Press, 1998), 110-111

<sup>21</sup>J. Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 66

menjadi pemimpin untuk melindungi umat Islam dan negaranya. Ia juga menjadi Rujukan untuk menyelesaikan setiap persoalan yang muncul. Pemberian Bai`ah pertama terhadap ketua Negara menjadi Tugas mereka, baru kemudian Rakyat beramai-ramai memberikan bai`ah kepada kepala negaranya yang telah dilantik oleh *ahl al-hall wa al 'aqd*.<sup>22</sup> Farid Abdil Khaliq mengatakan dalam bukunya fikih politik Islam, adapun yang di sebutkan dengan *Ahl al-hall wa al 'aqd* seperti dalam kitab Allah, yakni Ulil Amri legislative dan pengawas atas kewenangan eksekutif terutama pimpinan tertinggi Negara Ia hanya disebutkan dengan Lafal Al ummah dan Tugasnya Hanya terbatas pada dua hal. Pertama, Yaitu mengajak pada kebaikan, termasuk didalamnya segala perkara Umum yang diantaranya menetapkan Hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua, menindak para penguasa yang zalim, yakni yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahan. Menurut Ridha sebagaimana dikutip oleh J. sayuthi Pulungan, dalam bukunya Fiqh siyasah, ajaran, sejarah, dan pemikiran. *Ahl al-hall wa al 'aqd* disamping punya Hak pilih, adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang menggharuskan pemecatannya.<sup>23</sup>

Rujukan untuk tugas *Ahl al-hall wa al 'aqd* yang paling utama bisa diangkat disini adalah: pertama, bai`ah terhadap Abu bakar Asiddiq ketika beliau dilantik menjadi khalifah dilakukan oleh lima orang kemudian diikuti

---

<sup>22</sup>Hasanudin Yusuf Adan, *Elemen-Elemen*, 113

<sup>23</sup>Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 71

oleh kebanyakan orang lain. Kelima-lima mereka adalah Umar bin khatab, Abu Ubaidah bin Aljarrah, Usayid bin Hudair bisr bin sa`d dan salim bekas Hamba Abu Huzaifah r.a.kedua; inisiatif Umar bin Khatab yang memilih enam orang *Ahl al-hall wa al 'aqd* Untuk menentukan penggantinya dikemudian Hari. Dari enam orang tersebut seorang diangkat menjadi khalifah atas persetujuan lima orang lainnya. Pandangan ini merupakan pendapat sebagian besar Fuqaha dan Mutakallimin di Basrah.<sup>24</sup>

Pada masa Rasul, *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan Umum, para pemuka sahabat yang sering beliau ajak musyawarah, mereka yang pertama-tama masuk Islam (*assadiqun al awwalun*), para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya yang baik, dari kaum ansar maupun dari kaum muhajirin. Mereka itu jelas bukan pilihan rakyat secara resmi. Tapi lantaran mereka punya pengaruh ditengah masyarakat. Karena itu nabi mempercayakan mereka melaksanakan tugas-tugas muamalah dan kemaslahatan politik serta melibatkan mereka dalam musyawarah umatpun mengikutinya dan mempercayakan urusan mereka kepada orang-orang pilihan tersebut. Bahkan nabi sendiri tidak jarang mengikuti pendapat sahabatnya sekalipun tidak sejalan dengan pendapatnya

---

<sup>24</sup> *Ibid*, 113

demikian untuk menghormati pendapat mayoritas. Pada masa khulafaurrasyidin polanya tidak jauh beda dari masa nabi. Golongan *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh khalifah-khalifah abu bakar, umar, usman dan Ali. Dan hanya pada masa umar, ia membentuk "tim formatur" yang beranggotakan enam(6) untuk memilih khalifah setelah ia wafat. Dalam Fiqih menyebut anggota Foramatur Tersebut sebagai *Ahl al-hall wa al 'aqd*.

Kata satu (*ahad*) dalam hadis di atas merupakan bilangan (*'adad*), dalam kaidah ushul fiqh ia memiliki makna tersirat (*mafhum*) yang harus dijadikan landasan (*hujjah*) dalam proses pengambilan hukum (*istidlal*) dari *nash* (al-quran atau hadis), selama tidak ada dalil lain yang menghapus makna tersirat tadi. Artinya, kepemimpinan dalam Islam itu harus satu, tidak boleh dipegang oleh lebih dari satu orang, apalagi dibagi seperti dalam sistem demokrasi saat ini.

## **B. Kewenangan *Ahl al-hall wa al 'aqd* dalam Pembahasan Perda menurut Fqih Siyash**

### **1. Kewenangan Umum *Ahl al-Hall wa al 'Aqd***

Penulis dalam mendapatkan data terkait dengan kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd* harus memahami sejarah pemerintahan Islam. Oleh karena itu penulis akan memaparkan sedikit sejarah pemerintahan Islam.

Rujukan untuk tugas *ahl al-hall wa al 'aqd* yang paling utama bisa diangkat disini adalah: pertama, bajah terhadap Abu bakar Asiddiq ketika beliau dilantik menjadi khalifah dilakukan oleh lima orang kemudian diikuti oleh kebanyakan orang lain. Kelima-lima mereka adalah Umar bin khatab, Abu Ubaidah bin Aljarrah, Usayid bin Hudair Bistr bin S'ad dan salim bekas Hamba Abu Huzaifah r.a.kedua; inisiatif Umar bin Khatab yang memilih enam orang *ahl al-hall wa al 'aqd* Untuk menentukan penggantinya dikemudian hari. Dari enam orang tersebut seorang diangkat menjadi khalifah atas persetujuan lima orang lainnya. Pandangan ini merupakan pendapat sebagian besar Fuqaha dan Mutakallimin di Basrah.<sup>25</sup>

Pada masa Rasul, *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan Umum, para pemuka sahabat yang sering beliau ajak musyawarah.

Mereka yang pertama-tama masuk Islam (*assadiqun al awwalun*), para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya yang baik, dari kaum ansar maupun dari kaum muhajirin. Mereka itu jelas bukan pilihan rakyat secara resmi. Tapi lantaran mereka punya pengaruh ditengah masyarakat. Karena itu nabi

---

<sup>25</sup>J Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siasah*, 113

mempercayakan mereka melaksanakan tugas-tugas muamalah dan kemaslahatan politik serta melibatkan mereka dalam musyawarah umatpun mengikutinya dan mempercayakan urusan mereka kepada orang-orang pilihan tersebut. Bahkan nabi sendiri tidak jarang mengikuti pendapat sahabatnya sekalipun tidak sejalan dengan pendapatnya demi untuk menghormati pendapat mayoritas.

Pada masa khullafaurrasyidin polanya tidak jauh beda dari masa nabi. Golongan *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh *khalifah-khalifah* Abu Bakar, Umar, Utsman dan Ali. dan hanya pada masa umar, ia membentuk” tim formatur” yang beranggotakan enam(6) untuk memilih khalifah setelah ia wafat. Dalam Fiqh menyebut anggota formatur tersebut sebagai *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Abd al-Hamid al-Mutawalli dalam kitab *Mabādi' al- Nizhām al- Hukm fī al-Islām*. beliau mengungkapkan bahwa pada zaman Rasulullah, *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para sahabat. Mereka disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lainyang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Para sahabat tersebutlah yang sering beliau ajak musyawarah. Mereka yang pertama kali masuk Islam dan yang memiliki kecerdasan dan pandangan yang luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap

Islam. Dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dari kaum Ansar maupun dari kaum Muhajirin.<sup>26</sup>

Singkatnya, wewenang dan fungsi *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah:

- a. *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah.
- b. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- c. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al Qur'an dan al Hadits.
- d. *Ahlal-hall wa al 'aqd* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.
- e. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mengawasi jalannya pemerintahan

Hal-hal yang perlu digarisbawahi disini terkait kewenangan *Ahlal-hall wa al 'aqd* adalah spesialisasi mereka sebagai berikut:

- a. Membaiat (menobatkan) orang yang menurut mereka mampu untuk memegang tongkat kepemimpinan
- b. Melakukan ijtihad dalam hukum-hukum untuk mencapai kesepakatan (ijma')

---

<sup>26</sup> J Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 70-71

Spesialisasi tersebut secara tidak langsung mendiskripsikan syarat-syarat *ahlal-hall wa al 'aqd*. Pada spesialisasi pertamamenuntut adanya syarat “mempunyai pemikiran dan kebijaksanaan” dan itu sangat utama.Sedangkan spesialisasi yang kedua menuntut adanya syarat “mempunyai pengetahuan tentang perundang-undangan dan cukup mengenal kemaslahatan rakyat.Hal itu memasukkan mereka dalam kelompok mujtahid, menurut istilah para ulama ushul. Artinya, kedudukan *ahlal-hall wa al 'aqd* bisa dipandang sebagai tugas perundang-undangan yang menuntut adanya pengenalan terhadap hukum-hukum fatwa dan pengambilan hukum dalam masalah-masalah umum seperti masalah keamanan dan ketakutan.”<sup>27</sup>

## 2. Kewenangan Khusus *al-Hal Wa al-Aqdi* dalam Ijtihad Hukum

Salah satu yang menjadi kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah melakukan ijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan umat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum yang sudah ada pada zaman *khulafa ar rasyidin*.Hingga dalam perkembangannya, ijtihad dilakukan oleh para sahabat, tabi'in serta masa-masa selanjutnya hingga sekarang ini. Ijtihad yang akan dibahas dalam bab ini adalah ijtihad yang dilakukan *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Sebelum itu penulis akan menguraikan tentang hal-hal yang berkaitan dengan ijtihad. Ijtihad berasal dari kata *jahada*.Artinya mencurahkan segala

---

<sup>27</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik*, 110-111

kemampuan atau menanggung beban kesulitan. Menurut bahasa, ijtihad adalah mencurahkan semua kemampuan dalam segala perbuatan. Dalam ushul fiqh, para ulama ushul fiqh mendefinisikan ijtihad secara berbeda-beda. Misalnya Imam as-Syaukani mendefinisikan ijtihad adalah mencurahkan kemampuan guna mendapatkan hukum syara' yang bersifat operasional dengan cara istinbat mengambil kesimpulan hukum.

Sementara Imam al-Amidi mengatakan bahwa ijtihad adalah mencurahkan semua kemampuan untuk mencari hukum syara' yang bersifat dhonni, sampai merasa dirinya tidak mampu untuk mencari tambahan kemampuannya itu. Sedangkan imam al-Ghazali menjadikan batasan tersebut sebagai bagian dari definisi *al-ijtihad attaam* (ijtihad sempurna).

Ijtihad adalah sebuah usaha yang dilakukan dengan sungguh-sungguh dengan berbagai metode yang diterapkan beserta syarat-syarat yang telah ditentukan untuk menggali dan mengetahui hukum Islam untuk kemudian diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat. Tujuan ijtihad dilakukan adalah upaya pemenuhan kebutuhan akan hukum karena permasalahan manusia semakin hari semakin kompleks di mana membutuhkan hukum Islam sebagai solusi terhadap problematika tersebut.

Kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd* dalam berijtihad sangat menentukan nasib rakyat yang telah memilihnya. Bagaimana tidak, hasil ijtihad dari mereka akan dikukuhkan menjadi suatu kebijakan yang akan

diimplementasikan di masyarakat. Oleh sebab itu, tugas atau kewenangan ini membutuhkan tanggungjawab yang sangat besar. Berkaitan dengan hal tersebut beberapa ahli fiqh menetapkan suatu criteria atau syarat menjadi *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Al-Mawardi telah menerangkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh anggota-anggota lembaga itu. *Ahlul ikhtiar* harus memenuhi tiga syarat, yaitu

- a. Keadilan yang memenuhi syarat-syaratnya.
- b. Pengetahuan yang dengan segala pengetahuan itu dapat diketahui siapa yang berhak menjadi kepala Negara.
- c. Mempunyai pikiran yang sempurna dan kecakapan.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Hasbi Ash Shiddiqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1991),