

## BAB II

### LANDASAN TEORI TENTANG PEMILIHAN *AHL AL-ḤALL WA AL-‘AQD* DAN MEKANISME REKRUTMEN BAKAL CALON LEGISLATIF MENURUT UU NO. 2 TAHUN 2011

#### A. Pemilihan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*

##### 1. Pengertian *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*

Islam mewajibkan kepada penguasa untuk bermusyawarah dalam perkara-perkara umum. Namun tidak ditemukan baik di dalam al-Qur’an dan Sunnah sebutan atau spesifikasi apa yang disebut dengan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*. Namun, hanya ditemukan dalam praktek Rasulullah saw, dan *Khulafā’ ar-Rāsyidūn*. Musyawarah dengan beragam gambaran dan peristiwa yang semuanya mengukuhkan akan komitmen penguasa dalam Islam untuk bermusyawarah dengan dewan permusyawaratan.<sup>28</sup>

Menurut istilah fiqh, ditemukan berbagai pendapat bahwa majelis *syūrā* itu sama dengan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*, yakni suatu lembaga yang terdiri atas para ahli yang mengemukakan pendapatnya tentang suatu masalah untuk mendapatkan kebenaran, pendapat tersebut antara lain dikemukakan oleh Abdur Rahman Abdul Khaliq. Dengan mengadakan musyawarah melalui lembaga ini akan lahir berbagai pendapat tentang

---

<sup>28</sup>Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, 78.

masalah yang akan dihadapi, dan hal tersebut akan lebih menghasilkan kebenaran daripada kalau diputuskan sendiri.

Menurut Abdul Hamid al-Anshari, majelis *syūrā* adalah sarana yang digunakan rakyat atau wakilnya untuk membicarakan kemaslahatan umat. Sejalan dengan pendapat tersebut, maka rakyatlah yang berhak untuk menentukan nasibnya serta menentukan siapa yang akan mereka angkat sebagai penguasa sesuai dengan kemaslahatan umat yang mereka inginkan.<sup>29</sup>

Penggunaan istilah majelis *syūrā* terkenal dan populer pada masa khalifah Umar bin al-Khattab. Setelah masa *al-Khulā' ar-Rāsyidūn* timbul istilah lain yang semakna dengan itu.<sup>30</sup> Al-Mawardi menyebutkan *Ahl al-Ḥall wa al-'Aqd* dengan *ahl al-ikhtiyār*, karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibn Taimiyyah menyebutnya dengan *ahl al-syawkāh*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka *ahl al-ijtihād*. Namun semuanya mengacu pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka”.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam, Jilid 3*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), 1058.

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 138.

Bila al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber Islam tidak menyebutkan *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada di dalam turats fiqh dibidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan ini dalam al-Qur'an ada dalam mereka yang disebut "*Ulil Amri*".<sup>32</sup>

Firman Allah swt (Q. S an-Nisā' : 59) :

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: "*Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara 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>33</sup>

Juga dalam firman-Nya (Q. S an-Nisā' : 83) :

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَدَّعَوْا بِهِ ۗ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَىٰ أُولِيَ الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ ۗ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا ﴿٨٣﴾

<sup>32</sup>Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, 82.

<sup>33</sup>Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: PT. Hilal, 2010), 128.

Artinya: “Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan ulil Amri diantara 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 (diantaramu)”.<sup>34</sup>

Tidak diragukan lagi bahwa banyaknya sebutan kelompok *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* dalam turats fiqh kita sejak awal Islam, mereka sebut dengan “Dewan Perwakilan Rakyat” atau *ahl al-ikhtiyār*, para khalifah selalu merujuk kepada mereka dalam perkara-perkara rakyat juga berkomitmen dengan pendapat mereka, dan mereka mempunyai hak untuk memilih atau menobatkan khalifah juga memberhentikannya, yang terdiri dari para ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat, menguatkan kekuasaan besar yang dimiliki kelompok ini (*Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*) dan jelas menunjukkan bahwa kelompok ini merupakan lembaga legislatif.<sup>35</sup>

Pengertian yang hampir serupa diungkapkan oleh Moh. Abduh yang menyamakan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* dengan *ulil amri*. Ia menafsirkan *ulil amri* atau *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. M. Abduh menyatakan, yang dimaksud *ulil amri* adalah “Golongan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, hakim, ulama,

---

<sup>34</sup>*Ibid.*, 130.

<sup>35</sup>Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, 79.

pemimpin militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat Islam dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.<sup>36</sup>

Menurut bahasa, *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* adalah orang yang melepas dan mengikat, yang berarti orang yang memiliki wewenang untuk mengambil suatu kebijakan dalam suatu pemerintahan yang didasarkan pada prinsip musyawarah.<sup>37</sup> Sedangkan berdasarkan terminologi, *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* disebut sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa.<sup>38</sup>

Dari uraian para ulama tentang *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* ini tampak hal-hal sebagai berikut:<sup>39</sup>

1. *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai’at imām.
2. *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur’an dan hadits.

---

<sup>36</sup>J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyāsah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 68.

<sup>37</sup>A. Bakir Insan, et. al., *Ensiklopedi Islam, Jilid 1*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2005), 100.

<sup>38</sup>Abul A’la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, (Bandung: MIZAN, 1998), 6.

<sup>39</sup>A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 76.

4. *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
5. *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang nomor 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang DPR, wewenang nomor 4 adalah wewenang DPA.

## 2. Sejarah *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*

Pada masa Rasul, *Ahl al-Ḥall 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 (*al-sābiqūn al-awwalūn*), para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dari kaum Anshar maupun kaum Muhajirin.<sup>40</sup>

Setelah wafatnya Nabi, kaum muslimin di Madinah membentuk kelompok-kelompok politik yang berbeda dengan pemimpinnya masing-masing, seperti kelompok Anshar dipimpin oleh Sa’ad bin Ubadah, kelompok Muhajirin yang memberi dukungan kepada Abu Bakar dan Umar, serta kelompok Bani Hasyim yang memberi dukungan yang kuat kepada Ali.

---

<sup>40</sup>J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyāsah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 70-71.

Masing-masing mengklaim supaya pengganti Nabi dilantik dari calon kelompok mereka, dengan memberikan alasan-alasan tertentu. Akhirnya Abu Bakar dilantik dengan persetujuan semua pihak.<sup>41</sup> Pertemuan antara kelompok Anshar dan Muhajirin tersebut pada hakikatnya bukanlah dirancang, namun menunjuk kepada adanya satu sidang permusyawaratan.

Selama zaman pemerintahan khalifah Abu Bakar tidak pernah meninggalkan prinsip-prinsip musyawarah dalam suatu penetapan keputusan, khususnya masalah-masalah yang menyangkut urusan kenegaraan. Ketika Abu Bakar jatuh sakit yang sangat serius, ia segera memanggil para sahabat untuk bermusyawarah tentang siapa calon penggantinya sebagai khalifah kedua, yang hadir pada saat itu beberapa tokoh yaitu Umar, Usman, Ali, Abdurrahman bin Auf, Mu'adz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab, Zaid bin Tsabit, dan beberapa tokoh lainnya dari kalangan Muhajirin dan Anshar.<sup>42</sup> Meskipun Abu Bakar secara pribadi yakin bahwa Umarlah yang paling tepat untuk menjadi khalifah, beliau tidaklah lalu mencalonkannya sebagai pengganti, tetapi bermusyawarah dengan para sahabat yang paling dipercaya secara bersama dan kemudian menunjukkan kehendaknya untuk memilih Umar. Dalam ucapannya, Abu Bakar hanya mengisyaratkan serta menyarankan

---

<sup>41</sup>Mumtaz Ahmad, *State Politic and Islam: Terj. Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: MIZAN, 1996), 63.

<sup>42</sup>Muhd. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya di Lihat dari Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 131.

nama Umar setelah bermusyawarah dengan orang-orang yang dipercayai rakyat. Kemudian keputusan itu dilemparkan kepada massa pemilih muslim, yang pada gilirannya menerimanya.<sup>43</sup>

Diakhir pemeritahan Khalifah Umar bin Khattab, dalam rangka mengatasi masalah penggantinya setelah dia meninggal dunia, para pendampingnya menyarankan agar Umar menunjuk penggantinya sebagaimana dilakukan Abu Bakar as-Siddiq. Namun Umar enggan untuk menentukan penggantinya. Sebagai jalan keluar, Umar bin Khattab menunjuk enam orang sahabat sebagai pengambil kebjaksanaan yang akan menunjuk penggantinya. Keenam orang tersebut adalah Usman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Talhan bin Ubaidillah, Zubair bin Awwan, Sa'd bi Abi Waqqas dan Abdurrahman bin Auf. Keenam orang ini dikatakan oleh sejarawan Islam sebagai *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* pertama dalam Islam. Mereka inilah yang kemudian bermusyawarah untuk menentukan khalifah yang menggantikan Umar.<sup>44</sup>

Lembaga *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* di zaman khalifah Usman tidak ada lagi secara permanen. Tempat musyawarah untuk mengambil kebijakan dalam menjalankan roda pemerintahan tidak terlembaga, tetapi hanya melakukan musyawarah yang tidak rutin bersama beberapa sahabat yang

---

<sup>43</sup>Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, 256-257.

<sup>44</sup>A. Bakir Insan, et al., *Ensiklopedi Islam, Jilid 1*, 100.

berbeda-beda pula. Di zaman Khalifah Ali bin Abi Tahlib, lembaga inipun semakin kabur karena situasi politik yang dihadapi Ali pada waktu itu, yakni gangguan stabilitas negara yang berkepanjangan. Pada masa pemerintahan Dinasti Bani Umayyah dan Abbasiyah lembaga *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* tidak pernah tercatat dalam sejarah karena corak pemerintahan yang selama ini ditegakkan atas dasar musyawarah sudah berubah menjadi kerajaan.<sup>45</sup>

Selanjutnya istilah *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* muncul kembali pada konsep kekhalifahan yang diajukan Syekh Muhammad Rasyid Rida di Mesir. Gambaran yang diajukan sama dengan apa yang dilakukan oleh Umar di Pakistan konsep ini memuat kembali melalui tokoh pemikir Islam Abul A’la al-Maududi. Hal ini dilakukannya tatkala ia ikut menyumbangkan pemikirannya dalam menata sistem politik negara Islam Pakistan yang baru berdiri. Konsep *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* al-Maududi ini diajukan dalam bentuk kekhalifahan kolektif. Ada kecenderungan yang menunjukkan bahwa *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* yang diinginkan al-Maududi merupakan gabungan antara apa yang dilaksanakan Umar dan konsep Dewan Perwakilan Rakyat yang dikenal pada abad modern ini.<sup>46</sup>

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis *al-syūrā* yang beranggotakan pembesar-pembesar Negara dan sebagian lagi pembesar masyarakat. Kedudukan anggota majelis *syūrā* ini 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 negara. Jadi, Daulat Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.<sup>47</sup>

Pembentukan lembaga *Ahl al-Ḥall wa al-'Aqd* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli *Fiqh Siyāsah* menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelebagaan *majelis syūrā* ini, yaitu: *pertama*, rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan Undang-undang. *Kedua*, rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis. *Ketiga*, musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya

---

<sup>47</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 142.

terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan di suatu tempat untuk melakukan musyawarah, dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana. *Keempat*, kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat. *Kelima*, kewajiban taat kepada *ulil amri* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah. *Keenam*, ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah.<sup>48</sup>

### 3. Syarat-Syarat *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*

Ada diantara syarat-syarat yang disepakati oleh sebagian ulama, namun disebagian ulama lainnya menjadi bahan perdebatan. Sebab besarnya perhatian mereka dengan syarat-syarat ini, kembali kepada pandangan mereka bahwa kekuasaan itu adalah amanah yang wajib ditunaikan oleh orang yang memikulnya dengan semestinya hingga tercapai tujuan.<sup>49</sup>

Menurut Imam Mawardi, ada tiga syarat mutlak yang harus dimiliki oleh setiap wakil rakyat (*Ahl al-Hall wa al-'Aqd*), yakni :<sup>50</sup>

- a. Sifat adil terhadap siapa saja dan senantiasa memelihara wibawanya dan nama baik.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, 142-143.

<sup>49</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, 107.

<sup>50</sup> Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam, Jilid 3*, 1058.

- b. Pengetahuan yang mawadai tentang seluk beluk Negara (ketatanegaraan) sehingga mampu menentukan pilihan dengan membedakan siapa yang paling berhak untuk diangkat menjadi imam (kepala negara) dengan berbagi ketentuan.
- c. Wawasan luas dan kebijaksanaan sehingga mampu menilai berbagai alternatif serta memilih yang terbaik untuk umat sesuai dengan kemaslahatannya dan menjauhkan yang dapat membahayakan.

Sedangkan Hasan al-Banna, menyatakan bahwa sifat-sifat *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* dapat diterapkan pada tiga golongan :<sup>51</sup>

- a. Faqih yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad.
- b. Orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat.
- c. Orang yang melaksanakan kepemimpinannya sebagai kepala keluarga, suku, atau golongan.

Namun mereka tidak merinci lebih jauh tugas dan wewenangnya, masa jabatan dan hubungan mereka dengan rakyat maupun dengan kepala Negara. Akhirnya konsep *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* pun masih bersifat abstrak dan memerlukan pengembangan. Agaknya al-Mawardi agak maju membicarakan wewenang *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* yang dapat menjatuhkan

---

<sup>51</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 141.

kepala Negara bila terbukti tidak menjalankan tugasnya sesuai dengan tuntutan agama.<sup>52</sup>

Sementara itu tentang persyaratan tentang wanita dan *kafir zimi* dalam majelis *syūrā*, ada dua masalah besar yang diperdebatkan oleh ahli *Fiqh Siyāsi*, yaitu (1) tentang kedudukan wanita dan *kafir zimi* sebagai anggota majelis *syūrā* dan, (2) tentang musyawarah menyangkut kemaslahatan umat yang boleh diikuti oleh wanita. Mengenai kedudukan wanita sebagai anggota majelis *syūrā*, ditemukan paling tidak dua pendapat yang menolak dan yang menerimanya.<sup>53</sup>

*Pertama*, ulama salaf berpendapat bahwa wanita tidak mempunyai hak menjadi anggota majelis *syūrā*. Mereka mendasarkan pendapat pada ayat al-Qur'an surah an-Nisā' ayat 34 :

الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا  
 أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ ۚ فَالصَّالِحَاتُ قَانِتَاتٌ حَافِظَاتٌ لِّلْغَيْبِ بِمَا حَفِظَ اللَّهُ ۗ  
 وَالَّتِي تَخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ ۖ وَأَهْجُرُوهُنَّ فِي الْمَضَاجِعِ وَأَضْرِبُوهُنَّ  
 ۗ فَإِنِ اطَّعْتَكُمْ فَلَا تَبْغُوا عَلَيْنَّ سَبِيلًا ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا كَبِيرًا ﴿٣٤﴾

Artinya: “Kaum laki-laki itu adalah pemimpin bagi kaum wanita, oleh karena Allah telah melebihkan sebahagian mereka (laki-laki) atas sebahagian yang lain (wanita), dan karena mereka (laki-laki) telah

<sup>52</sup>*Ibid.*, 141-142.

<sup>53</sup>Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam, Jilid 3*, 1060.

*menafkahkan sebagian dari harta mereka. sebab itu Maka wanita yang saleh, ialah yang taat kepada Allah lagi memelihara diri ketika suaminya tidak ada, oleh karena Allah telah memelihara (mereka). wanita-wanita yang kamu khawatirkan nusyuznya, Maka nasehatilah mereka dan pisahkanlah mereka di tempat tidur mereka, dan pukullah mereka. kemudian jika mereka mentaatimu, Maka janganlah kamu mencari-cari jalan untuk menyusahkannya. Sesungguhnya Allah Maha Tinggi lagi Maha besar”<sup>54</sup>.*

*Kedua*, ulama fiqh kontemporer berpendapat bahwa tidak ditemukan larangan yang mengharamkan wanita menggunakan hak politiknya untuk menjadi pemimpin atau anggota majelis *syūrā*. Dengan demikian, menurut mereka wanita dibolehkan menjadi anggota majelis tersebut. Mereka memahami ayat di atas dalam kaitannya dengan rumah tangga (suami menjadi pemimpin dalam keluarga) dan tidak berkaitan dengan hak politik wanita.<sup>55</sup> Hal tersebut dapat dipahami sesuai konteks pembicaraan ayat al-Qur’an surah al-Baqarah ayat 228 menjelaskan :

وَالْمُطَلَّقَاتُ يَتَرَبَّصْنَ بِأَنْفُسِهِنَّ ثَلَاثَةَ قُرُوءٍ ۚ وَلَا تَحِلُّ لَهُنَّ أَنْ يَكْتُمْنَ مَا خَلَقَ  
 اللَّهُ فِي أَرْحَامِهِنَّ إِنْ كُنَّ يُؤْمِنْنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ وَبِعُولَتِهِنَّ أَحَقُّ بِرَدِّهِنَّ فِي  
 ذَٰلِكَ إِنْ أَرَادُوا إِصْلَاحًا ۚ وَهُنَّ مِثْلُ الَّذِي عَلَيْهِنَّ بِالْمَعْرُوفِ ۚ وَلِلرِّجَالِ عَلَيْهِنَّ  
 دَرَجَةٌ ۗ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

<sup>54</sup>Departemen Agama, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, 123.

<sup>55</sup>Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam, Jilid 3*, 1060.

Artinya: “Wanita-wanita yang ditalak hendaklah menahan diri (menunggu) tiga kali quru’. tidak boleh mereka Menyembunyikan apa yang diciptakan Allah dalam rahimnya, jika mereka beriman kepada Allah dan hari akhirat dan suami-suaminya berhak merujukinya dalam masa menanti itu, jika mereka (para suami) menghendaki ishlah. dan Para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma’ruf. akan tetapi Para suami, mempunyai satu tingkatan kelebihan daripada isterinya dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana”.<sup>56</sup>

Oleh karena itu, wanita juga mempunyai hak politik untuk menjadi anggota majelis *syūrā*. Disamping itu mereka mengemukakan bahwa keanggotaan wanita dalam majelis *syūrā* sangat bersifat kondisional. Artinya, boleh tidaknya mereka diangkat sebagai anggota majelis *syūrā* sangat terkait dengan kondisi masyarakat tertentu, ditinjau dari segi politik, ekonomi, dan sosial budayanya.<sup>57</sup>

Berdasarkan konsep keadilan dan amanah, wanita memiliki hak menjadi pemimpin, apabila dia mempunyai kemampuan dan terpilih melalui musyawarah yang adil dan obyektif.

#### 4. Mekanisme Pemilihan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd*

Dengan tidak ditetapkannya cara tertentu untuk proses pemilihan *Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd* dan tidak dicantumkannya dalam nash al-Qur’an atau langkanya formulasi yang diwajibkan dari Rasul dan para *Khulafā’ ar*

---

<sup>56</sup>Departemen Agama, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, 158.

<sup>57</sup>Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam, Jilid 3*, 1060.

*Rāsyidin*, maka masalahnya diserahkan kepada tiap generasi dengan ijtihadnya masing-masing. Mereka berhak menentukan apakah anggota-anggotanya dipilih secara langsung atau tidak langsung berdasarkan tingkat karena Negara itu ada yang memiliki beberapa daerah bawahan. Persoalan-persoalan rinci seperti ini ditetapkan berdasarkan pertimbangan situasi dan kondisi masing-masing Negara. Sedangkan yang paling pokok penerapan prinsip musyawarah melalui cara pemilihan umum untuk seluruh rakyat, baik laki-laki maupun wanita dari segala golongan dan tingkatan dengan melalui prosedur yang telah ditentukan oleh suatu Negara.<sup>58</sup>

Menurut Imam al Mawardi, penentuan seorang kepala pemerintahan dapat terjadi dengan salah satu dari dua cara yaitu :

- a. Dengan ditunjuk langsung oleh pemimpin sebelumnya kepada seseorang.
- b. Dengan pembai'atan yang dilakukan oleh dewan pemilih (*Ahl al-Ḥall wa al-'Aqd*).

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap Islam, pemikiran tentang *Ahl al-Ḥall wa al-'Aqd* juga berkembang. Para ulama *Siyāsah* mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga permusyawaratan sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *Ahl al-Ḥall wa al-'Aqd* dengan mengkombinasikannya dengan pemikiran-pemikiran politik yang

---

<sup>58</sup>Ahmad Salaby, *Dasar-Dasar Pemerintahan Islam*, (Jakarta: Pustaka Nasional, 1967), 37.

berkembang di barat. Dalam praktiknya, mekanisme pemilihan anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* atau dewan perwakilan ini menurut al-Anshari dilakukan melalui beberapa cara :<sup>59</sup>

- a. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* sesuai dengan pilihannya.
- b. Seleksi, pemilihan anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*.
- c. Disamping itu, ada juga anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* yang diangkat oleh kepala Negara.

Diantara beberapa cara di atas, cara yang pertamalah yang lebih kecil kelemahannya, karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Mereka tidak perlu merasa takut untuk memilih siapa calon anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* yang akan mewakilinya, sesuai dengan pilihan terbaiknya. Sedangkan cara kedua sangat subyektif sehingga bisa menimbulkan penyimpangan. Sedangkan cara yang terakhir tidak kondusif bagi

---

<sup>59</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 143.

independensi anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena diangkat oleh kepala Negara.

## **B. Mekanisme Rekrutmen Bakal Calon Anggota Legislatif Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2011**

Sejalan dengan prinsip bahwa dalam demokrasi, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, tetapi berhubung jumlah rakyat dan masalah serta aspirasi maupun kebutuhannya semakin banyak dan semakin kompleks. Maka sistem demokrasi yang dianut adalah demokrasi perwakilan yang dilaksanakan oleh dan di dalam organ-organ pemerintahan Negara.<sup>60</sup> Salah satu sarana untuk berpartisipasi mewujudkan demokrasi perwakilan adalah partai politik. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>T. A. Legowo, et al., *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FORMAPPI, 2005), 254.

<sup>61</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), 160-161.

Partai politik sebagai kerangka sistem politik tentunya memiliki struktur yang melahirkan fungsi-fungsi. Adapun fungsi-fungsi yang melekat pada partai politik sebagai berikut :<sup>62</sup>

1. Sebagai sarana komunikasi, partai politik menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat. Partai politik melakukan penggabungan kepentingan dan selanjutnya melakukan perumusan kepentingan untuk kemudian disalurkan atau disebarluaskan guna dijadikan sebagai kebijakan oleh pemerintah.
2. Sebagai sarana sosialisasi politik, sosialisasi politik adalah proses dimana seseorang memperoleh sikap dan orientasi atas fenomena politik yang berlaku dalam masyarakat dimana ia berada dan sekaligus proses pewarisan norma-norma atau nilai-nilai dari satu generasi berikutnya. Dengan demikian merupakan salah satu media dalam rangka sosialisasi politik.
3. Sebagai sarana rekrutmen politik, partai politik berupaya memperluas partisipasi politik dengan cara mencari dan mengajak orang-orang untuk aktif dalam kegiatan politik untuk menggantikan pemimpin lama.
4. Sebagai sarana pengatur politik, partai politik mengatasi konflik yang kemungkinan timbul dalam masyarakat karena persaingan dan perbedaan supaya hal itu dianggap sebagai hal yang wajar dalam masyarakat.

---

<sup>62</sup>Kuswanto, *Dasar Hukum Berdirinya Partai Politik, Kontestasi dan Penetapan Kursi legislatif*, 2.

Dari keempat fungsi partai politik di atas, fungsi rekrutmen dianggap selain hubungan dengan bagaimana partai politik menjaring seseorang atau kelompok orang sebagai kader juga berhubungan dengan bagaimana seseorang menjadi calon anggota legislatif maupun pimpinan nasional.<sup>63</sup> Seleksi kepemimpinan dalam suatu struktur politik dilakukan secara terencana dan teratur sesuai dengan kaidah atau norma-norma yang ada serta harapan masyarakat. Beberapa persyaratan diperlukan untuk dapat menduduki jabatan pemimpin baik persyaratan menyangkut aspek fisik (kesehatan jasmani), aspek mental spiritual, serta aspek intelektual. Seorang pemimpin diharapkan dapat memberikan keteladanan kepada orang-orang yang dipimpin.<sup>64</sup>

Pada pemilu 1999 DPP partai politik mempunyai peranan menentukan dalam merekrut bakal calon anggota legislatif sehingga banyak menuai kritik karena daerah-daerah tidak mengenal orang yang ditunjuk mewakili daerahnya serta belum tentu paham tentang situasi dan kondisi daerah yang diwakilinya. Kondisi semacam ini menunjukkan bahwa kader partai tersebut belum mengakar ke bawah masih tergantung dari atas (penunjukan dari pusat). Dalam hal ini yang menjadi permasalahan adalah belum adanya mekanisme seleksi bakal calon anggota legislatif secara demokrasi di lingkungan partai politik.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup>Sahid Gatara, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), 199.

<sup>64</sup>Sudijono Sastroatmodjo, *Prilaku Politik*, 121.

<sup>65</sup>Sudi Silalahi, *Pembangunan Bidang Politik*, (Jakarta: Kementerian Koordinasi Bidang Politik dan Keamanan RI, 2003), 14-15.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 adalah Undang-Undang tentang partai politik yang mengatur terkait mekanisme pembuatan hingga persyaratan partai politik peserta pemilu. Pasal 29 UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik menyebutkan :<sup>66</sup>

- (1). Partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi :
  - a. Anggota partai politik.
  - b. Bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  - c. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
  - d. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.
- (2). Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
- (3). Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (!a) dan ayat 2 dilakukan dengan pengurus partai politik sesuai dengan AD dan ART.

Undang-undang partai politik di atas menyebutkan bahwa rekrutmen bakal calon anggota legislatif dilakukan melalui seleksi kaderisasi. Kaderisasi adalah suatu bagian dari kegiatan rekrutmen politik dimana adanya proses penyiapan sumber daya manusia (SDM) agar kelak mereka menjadi para pemimpin yang mampu membangun peran dan fungsi organisasi secara lebih bagus dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup>Pasal 29 UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

<sup>67</sup>Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, 113.

Kaderisasi di partai politik merupakan urat nadi bagi sebuah partai. Kaderisasi adalah proses penyiapan sumber daya manusia agar kelak mereka menjadi para pemimpin yang mampu membangun peran dan fungsi organisasi secara lebih bagus. Ini merupakan bentuk pendidikan politik, dimana selama ini peran tersebut terabaikan. Para pemimpin partai politik besar di Indonesia kerap berasal bukan dari kualifikasinya, melainkan dari unsur “Kebangsaan” tertentu.

Kemampuan sebuah partai untuk melakukan *penggemblengan* atau pematangan terhadap SDMnya sangatlah dipengaruhi oleh kemampuan para pengurusnya untuk memfasilitasi pengadaan pendidikan dan pelatihan secara lebih intensif dibidang-bidang tertentu terhadap kader-kadernya. Hal ini dilakukan sejauh menyangkut peningkatan kemampuan simultan dan terencana pada semua tingkatan kepengurusan partai. Bagaimana partai membutuhkan kaum muda sangatlah menentukan masa depan dan kualitas sebuah partai politik dimasa mendatang.

Setiap anggota partai belum tentu otomatis menjadi kader partai, terlebih dahulu haruslah mengikuti proses seleksi untuk menjadi kader. Kemudian setelah lulus seleksi, anggota tersebut harus mengikuti proses pengkaderan yang dilakukan oleh partai politik dalam rangka pelaksanaan fungsi pendidikan politik. Selama mengikuti proses pengkaderan, calon kader itu akan mendapatkan pendidikan politik kader.

Peran kader politik sangat vital untuk membangun suatu kepemimpinan partai yang berkualitas. Bagaimanapun wajah partai politik ke depan sangatlah ditentukan oleh kualitas kader-kader yang dimilikinya yang pada gilirannya akan menjadi pemimpin-pemimpin.