BAB II
AHL AL-HALLI WA AL-'AQDI
DALAM BIROKRASI PEMERINTAHAN ISLAM

A. Pengertian *Ahl al-h}alli wa al-'aqdi*

Baik di dalam al-Qur'an maupun sunah tidak ditemukan sebutan atau spesifikasi apa yang disebut dengan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi.* Istilah *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* mulai timbul dalam kitab-kitab para ahli tafsir dan ahli fikih setelah masa Rasulullah. Abu Bakar selalu menyelesaikan perkara dengan bermusyawarah. Apabila ia dihadapkan dengan suatu permasalahan dan ia tidak menemukan penyelesaiannya di dalam al-Qur'an dan sunah, ia langsung mengumpulkan para sahabat, lalu ia bermusyawarah dengan mereka. Jika mereka semua sepakat atas satu keputusan, ia pun memutuskan permasalahan tersebut dengan keputusan itu. Begitupun dengan Umar, ia mempunyai orang-orang khusus dari para *u>li> al-amri.*[1]

Ahl al-h}alli wa al-'aqdi adalah orang-orang yang ahli dalam memilih dan bermusyawarah, juga orang-orang yang ahli dalam mengawasi para pejabat. Mereka adalah *u>li> al-amri* dalam umat dan tugas mereka masuk dalam ruang lingkup politik keagamaan.[2] Secara global dapat dikatakan bahwa *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* adalah orang yang bertanggung jawab atas semua kemaslahatan rakyat. Mereka adalah orang-orang yang mewakili

[1] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...,* 78.
[2] Ibid., 106.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasaan rakyat. Mereka juga adalah orang-orang yang telah dipercayai oleh rakyat dalam memperjuangkan aspirasi dan kemaslahatan rakyat yang dengannya akan makmur kehidupan mereka. Rakyat juga akan selalu mengikuti apa yang mereka tetapkan, baik dalam perkara agama atau dalam perkara dunia.[3]

Ahl al-h}alli wa al-'aqdi diartikan dengan orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, dan kepala negara secara langsung. Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, Ansar dan Muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih diklaim sebagai *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* yang bertindak sebagai wakil umat.[4]

Mengenai siapa yang disebut sebagai *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* yang berhak memilih khalifah, Muhammad Rasyid Ridha berpendapat mereka itu tidak hanya terdiri dari ulama atau ahli agama yang sudah mencapai tingkat mujtahid saja, tetapi juga dari pemuka-pemuka masyarakat di berbagai bidang, termasuk bidang perdagangan, perindustrian, dsb. Tetapi hanya sampai batas itu pendapat Ridha, pendapatnya tentang konsep *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* tetap tidak jelas. Misalnya, ia tidak menjelaskan tentang

[3] Ibid., 112.
[4] J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Rajagrafindo, 1997), 66-67.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bagaimana cara pengangkatannya, dipilih oleh rakyat atau dari kalangan rakyat atau khalifah yang menunjuk mereka.[5]

Abu A'la al-Maududi menyebutkan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa, ia juga menyebutkan lembaga tersebut sebagai lembaga legislatif.[6] Al-Razi menyamakan pengertian antara *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dan *u>li> al-amri,* yaitu para pemimpin dan penguasa.[7] Muhammad Abduh menyatakan yang dimaksud dengan *u>li> al-amri* adalah golongan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dari kalangan orang-orang muslim, yang terdiri dari para amir, para hakim, para ulama, para pemimpin militer, dan semua penguasa serta pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.[8] Demikian pula al-Maraghi, rumusannya sama seperti yang dikemukakan oleh Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha.[9] Sedangkan, al-Mawardi menyebutkan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dengan *ahl al-ikhtiya>r* atau dewan pemilih.[10]

Ibn Taimiyah cenderung tidak mengakui keberadaan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* (dewan perumus undang-undang dan pemilih) seperti yang berlaku pada teori-teori khilafah tradisional. Menurut pendapatnya, tidak satupun ayat al-Qur'an maupun sunah Nabi yang mendukung eksistensi badan pemerintahan dengan supremasi yuridis itu, baik untuk menobatkan atau mencopot seorang pemimpin. Peranan penting yang mereka berikan kepada

---

[5] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 1990), 134.
[6] Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam,* Asep Hikmat (Bandung: Mizan, 1995), 245.
[7] J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah...,* 69.
[8] Ibid., 68.
[9] Ibid.,69.
[10] Imam al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* (Jakarta: PT. Darul Falah, 2006), 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ulama dalam administrasi negara tidak berarti bahwa mereka mempunyai wewenang untuk menunjuk seorang pemimpin. Tidak hanya kerjasama mereka yang diperlukan untuk memilih pemimpin yang baru, tetapi juga kerjasama semua unsur efektif lain dalam masyarakat.[11]

Banyaknya sebutan bagi kelompok *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dalam *tura>ts* fikih kita sejak awal Islam, di mana kelompok ini merupakan sebutan lain dari "Dewan Perwakilan Rakyat" atau *ahl al-Ikhtiya>r*. Para khalifah selalu merujuk dan berkomitmen dengan pendapat-pendapat mereka dalam perkara-perkara rakyat. Kelompok ini memiliki hak untuk memilih atau menobatkan khalifah dan juga memberhentikannya. Kelompok ini terdiri dari para ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat. Banyaknya nama bagi kelompok ini disebabkan karena keberagaman atau heterogenitas tugas dan fungsi yang mereka emban.[12]

Abu A'la al-Maududi menyebutkan bahwa legislatif merupakan lembaga yang berdasarkan terminologi fikih disebut sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa yang biasa dikenal dengan istilah *ahl al-h}alli wa al-'aqdi.*[13] Dasar dalam masalah ini adalah, bahwa rakyat yang memiliki kekuasaan dalam memilih pemimpin, sementara *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* mewakili mereka, kecil jumlahnya dari rakyat, tetapi memiliki kapabilitas untuk memikul tanggung jawab memilih pemimpin. Perkara ini mendorong para pakar di bidang perbandingan antara undang-undang konstitusional modern dan fikih politik Islam untuk menyimpulkan bahwa dewan-dewan

[11] Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam...,* 82-83.
[12] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...,* 79-80.
[13] Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi...*, 245.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

parlementer sama dengan majelis permusyawaratan *ahl shu>ra* dalam Islam.[14]

Majelis *shu>ra* berarti majelis permusyawaratan atau badan legislatif. Al-Maududi percaya bahwa majelis *shu>ra* atau *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* adalah ditunjuk oleh kepala negara bukan dipilih melalui pemilu. Mungkin pemikiran ini didasarkan kepada sikap Umar bin Khattab yang menunjuk enam orang majelis *shu>ra* atau *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* sebagai tim yang memilih penggantinya ketika menjelang beliau tiada. Lagipula majelis *shu>ra* yang memilih dan membaiat Abu Bakar menjadi khalifah pertamapun tidak dipilih melalui pemilu.[15]

Maka, dapat disimpulkan bahwa *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Mereka adalah sekelompok orang dari kalangan kaum muslimin yang dipandang paling baik agamanya, akhlaknya, kecemerlangan idenya dan pengaturannya dalam birokrasi pemerintahan.

B. Dasar Hukum *ahl al-H}alli wa al-'Aqdi*

Al-Qur'an dan sunah sebagai dua sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada di dalam *tura>ts* fikih kita di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh,

[14] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...,* 245.
[15] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...,* 171.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maka dasar sebutan ini di dalam al-Qur'an yang disebut dengan *u>li> al-amri* dalam firman Allah Swt.:

أَطِيْعُوااللهَ وَأَطِيْعُواالرَسُولَ وَأُوْلِى ٱلأَمْرِمِنْكُمْ

Taatilah Allah dan taatilah rasul (-Nya), dan *u>li> al-amri* di antara kamu. (QS. al-Nisa: 59)

Juga dalam firmanNya:

وَلَوْرَدُّوْهْ اِلَى الرَسُولِ وَاِلَى أُولِى ٱلأَمْرِمِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَذِيْنَ يَسْتَنْبِطُوْنَهُ مِنْهُمْ

Dan kalau mereka menyerahkannya kepada rasul dan *u>li> al-amri* di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (rasul dan *u>li> al-amri*). (QS. al-Nisa: 83)

Dengan demikian, fikih politik Islam telah menciptakan satu bentuk musyawarah di masa awal timbulnya daulat Islamiah, sebagaimana ia juga telah menciptakan satu bentuk konstitusi yang dikenal dengan konstitusi Madinah (*Madinah charter*/ piagam Madinah). Bentuk musyawarah itu tidak lain adalah apa yang kita kenal dengan istilah *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat atau *ahl al-ikhtiya>r* di masa awal Islam. Di mana kelompok ini telah dipercaya oleh rakyat karena keilmuan dan kecendekiawanan serta keikhlasan mereka. Juga karena keseriusan mereka dalam membuat hukum-hukum yang diperlukan, baik yang berkenaan dengan peraturan sipil, politik dan administratif. Mereka termasuk dalam ranah *u>li> al-amri* yang Allah Swt. wajibkan bagi kita untuk menaati mereka.[16]

[16] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...*, 82-83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kebutuhan akan dibentuknya lembaga *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* memang sangat penting dalam birokrasi pemerintahan. Para ahli fikih siyasah menyebutkan alasan pentingnya pembentukan majelis *shu>ra* ini. Pertama, rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan. Kedua, secara individual rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan dalam satu tempat. Ketiga, musyawarah hanya mungkin dilakukan jika pesertanya terbatas. Keempat, kewajiban amar makruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dengan rakyatnya. Kelima, ajaran Islam sendiri memerintahkan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana yang tertera di dalam al-Qur'an surah al-Syura ayat 38 dan Ali Imran ayat 159.[17]

C. Kedudukan *ahl al-H}alli wa al-'Aqdi*

Ahl al-h}alli wa al-'aqdi mempunyai kedudukan yang penting dalam pemerintahan Islam. Antara khalifah dan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* bekerjasama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat. Kedudukan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat.[18] Dengan kata lain, kedudukan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dalam pemerintahan adalah sebuah

[17] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...,* 142-143.
[18] J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* ..., 70.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang sendiri tanpa adanya campur tangan atau intervensi dari khalifah.

Al-Maududi mengharuskan adanya lembaga yang berfungsi sebagai pengukur dan pemutus perkara yang harus selalu berpedoman kepada kitab Allah dan sunah Rasul secara ketat. Selanjutnya, al-Maududi mengemukakan tiga lembaga penting yang rakyat harus memberikan ketaatan terhadap negara melalui peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh ketiga lembaga atau badan tersebut, yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.[19]

Menurut al-Maududi, lembaga legislatif adalah lembaga yang berdasarkan terminologi fikih disebut dengan lembaga penengah dan pemberi fatwa atau sama dengan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi.*[20] Dalam memformulasikan hukum, lembaga ini harus dibatasi dengan batasan-batasan Allah dan RasulNya dan tidak boleh bertolak belakang dengan legislasi yang ditetapkan Allah dan Rasul walaupun rakyat menghendakinya. Begitu juga tidak seorang muslimpun memberi dan memutuskan persoalan sesuai dengan pendapatnya sendiri yang tidak sejalan dengan ketentuan Allah dan Rasul. Lebih tegas lagi ia menyatakan bahwa orang-orang yang membuat keputusan tidak berdasarkan al-Qur'an termasuk orang-orang kafir.[21] Dengan kata lain, semua bentuk legislasi harus mencerminkan semangat atau jiwa dari undang-undang dasar al-Qur'an dan hadis.

D. Syarat-syarat *ahl al-H}alli wa al-'Aqdi*

[19] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...,* 167.
[20] Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi...,* 245.
[21] Ibid., 245.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut al-Maududi, *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* atau majelis *shu>ra* terdiri dari warga negara yang beragama Islam, dewasa, dan laki-laki, yang terhitung saleh serta cukup terlatih untuk dapat menafsirkan dan menerapkan syariat dan menyusun undang-undang yang tidak bertentangan dengan al-Qur'an dan sunah nabi. Jadi, wanita tidak diperkenankan duduk dalam jabatan majelis *shu>ra*.[22]

Menurut al-Maududi, mengenai pemilihan kaum wanita untuk badan-badan legislatif, hal ini mutlak bertentangan dengan jiwa dan ajaran Islam dan hanya peniruan buta terhadap barat. Menurut Islam, politik dan administrasi (pemerintahan) aktif bukanlah bidang kegiatan kaum wanita tetapi berada di bawah lingkup tanggung jawab kaum pria. Namun, harus diingat bahwa pernyataan ini hanya merupakan pandangan pribadi al-Maududi. Masalah mengenai peranan wanita dalam politik masih merupakan masalah kontroversial.[23]

Cara yang tepat untuk memecahkan masalah ini adalah dengan membentuk dewan terpisah yang anggota-anggotanya terbatas untuk kaum wanita saja dan yang kesemuanya dipilih oleh para pemilih wanita. Fungsi utama dari dewan ini adalah menjaga urusan-urusan khusus wanita seperti pendidikan wanita, rumah sakit wanita, dsb. Tentu saja, dewan ini perlu diberi hak untuk mengkritik masalah-masalah yang menyangkut kesejahteraan umum bangsa. Selanjutnya, dewan ini harus diajak

[22] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...,* 169.
[23] Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi...*, 346.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bermusyawarah oleh badan-badan legislatif mengenai masalah-masalah yang menyangkut kesejahteraan kaum wanita.[24]

Selain itu, al-Maududi juga memberikan syarat untuk jabatan khalifah atau kepala negara, untuk keanggotaan majelis *shu>ra*, atau untuk jabatan-jabatan lain yang penting, jangan dipilih orang-orang yang yang mencalonkan diri untuk jabatan tersebut atau mereka yang berupaya untuk menduduki jabatan-jabatan tersebut. Kemudian, anggota majelis *shu>ra* tidak dibenarkan terbagi menjadi kelompok-kelompok atau partai-partai. Masing-masing anggota majelis harus mengemukakan pendapatnya yang benar secara perorangan. Islam melarang anggota majelis terbagi dalam partai-partai dan melarang mereka mendukung pendapat partai masing-masing tanpa melihat apakah pendapat itu benar ataupun salah.[25]

Berbeda dengan al-Maududi, Muhammad Rasyid Ridha menyatakan bahwa untuk menjadi *ahl al-h}alli wa al-'aqdi,* mereka harus memenuhi dua syarat yaitu berilmu dan mampu berijtihad. Namun, pendapat ini menjadi tidak jelas karena ia tidak menjelaskan tentang bagaimana mekanisme pengangkatan mereka.[26]

Dalam bahasa lain *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dikenal sebagai dewan pemilih. Dewan pemilih yang bertugas memilih imam (khalifah) bagi umat tersebut memiliki kriteria-kriteria legal yang harus mereka dimiliki yaitu:[27]

1. Adil dengan segala syarat-syaratnya.

---

[24] Ibid.
[25] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...,* 168.
[26] Ibid., 134.
[27] Imam al-Mawardi, *al-Ahkam...,* 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Ilmu yang mampu membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak menjadi imam (khalifah) sesuai dengan kriteria-kriteria yang legal.
3. Wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat menjadi imam (khalifah) dan paling efektif serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan.

Di antara hal yang jelas dalam syarat *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* adalah spesialisasi mereka sebagai berikut:[28]

1. Membaiat (menobatkan) orang yang menurut mereka mampu untuk memegang tongkat kepemimpinan.
2. Melakukan ijtihad dalam hukum-hukum untuk mencapai kesepakatan (ijmak).

Spesialisasi pertama menuntut adanya syarat mempunyai pemikiran dan kebijaksanaan, sedangkan spesialisasi yang kedua menuntut adanya syarat mempunyai pengetahuan tentang perundang-undangan dan cukup mengenal kemaslahatan rakyat. Hal tersebut memasukkan mereka ke dalam kelompok para mujtahid, artinya bahwa kedudukan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dapat 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.[29]

Syarat-syarat *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* yang disebutkan oleh para fukaha termasuk dalam politik substansial yang tunduk dengan kemaslahatan,

[28] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...,* 110.
[29] Ibid., 110.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbeda-beda sesuai dengan perbedaan zaman. Apabila ada yang mengira bahwa ini adalah termasuk dalam syariat umum dan lazim bagi umat sampai hari kiamat, maka sebenarnya tidaklah demikian. Syarat-syarat ini termasuk salah satu pemahaman fleksibel dan tidak terbatas yang harus selalu diperbaharui sesuai dengan perubahan kondisi dan zaman. Ia bukan termasuk agama, juga bukan termasuk dasar-dasarnya yang tidak bisa berubah.

E. Tugas dan Fungsi *ahl al-h}alli wa al-'aqdi*

Suatu gagasan yang dikemukakan oleh Rasyid Ridha mengenai tugas dan fungsi dari *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* adalah ia menekankan bahwa tugas dari orang-orang pilihan itu tidak berakhir dengan usainya pemilihan atau pengangkatan khalifah. Mereka terus berperan sebagai pengawas terhadap jalannya pemerintahan khalifah dan harus menghalanginya dari berbuat penyelewengan. Menurut Ridha, mereka harus mengadakan perlawanan terhadap kezaliman dan ketidakadilan khalifah, dan apabila penyelewengan tersebut berakibat pada kepentingan umat *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* dapat mengakhiri kekuasaannya dengan perang atau kekerasan sekalipun.[30]

Al-Maududi memberikan pendapatnya tentang tugas-tugas majelis *shu>ra*, meliputi:[31]

[30] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...,* 135.
[31] Ibid., 169.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Merumuskan dalam peraturan perundang-undangan petunjuk-petunjuk yang secara jelas telah didapatkan dalam al-Qur'an dan hadis serta pelaturan pelaksanaannya.
2. Jika terdapat perbedaan penafsiran terhadap ayat al-Qur'an atau hadis, maka memutuskan penafsiran mana yang ditetapkan.
3. Jika tidak terdapat petunjuk yang jelas, menentukan hukum dengan memperhatikan semangat atau petunjuk umum dari al-Qur'an dan hadis.
4. Dalam hal sama sekali tidak terdapat petunjuk-petunjuk dasar, dapat saja menyusun dan mengesahkan undang-undang, asalkan tidak bertentangan dengan huruf maupun jiwa syariat.

Lembaga yang disebut *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* bertugas untuk memberi nasihat kepada kepala negara mengenai masalah-masalah hukum, pemerintahan dan kebijaksanaan negara. Dalam masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan *ahl al-h}alli wa al-'aqdi*.[32]

Ahl al-h}alli wa al-'aqdi memiliki tugas dan fungsi untuk mengkaji perkara-perkara umum atas dasar musyawarah antara anggotanya untuk mencari kata sepakat dalam suatu hal yang dapat mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan dari kerusakan. Adapun tugas kedua dari *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* adalah menunaikan kewajiban amar makruf nahi munkar sebagai

[32] Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi...,* 250.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fardu kifayah, dan tugas pengawasan atas para pejabat merupakan satu cabang dari kewajiban ini yang pada intinya mengingkari atau memberikan teguran keras kepada para pejabat dengan adanya indikasi tindakan mungkar mereka, yang mencakup pelanggaran atas hak-hak Allah, untuk mencegah kemungkinan terjadinya kemungkaran ini.[33]

Ahl al-h}alli wa al-'aqdi dalam menjalankan tugas dan fungsinya ini mempunyai wewenang untuk meminta pertanggungjawaban penguasa, diawali dengan wajib memberikan nasihat kepada penguasa, kemudian diteruskan dengan tingkatan-tingkatan pertanggungjawaban dan terakhir dengan memberhentikan penguasa atau pemerintahan apabila diperlukan dan tidak adanya penghalang lain.[34] Al-Mawardi berpendapat apabila khalifah melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama dan rakyat, maka *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* berhak untuk menyampaikan mosi tidak percaya kepadanya.[35]

Ahl al-h}alli wa al-'aqdi dipandang sebagai tugas politik yang menuntut bahwa mereka terdiri dari para cendekiawan dan para pakar serta mempu memperhatikan kebutuhan-kebutuhan juga kepentingan-kepentingan umum, baik sosial, ekonomi, ataupun politik, dengan kapasitas mereka sebagai majelis permusyawaratan yang apabila mereka menyepakati suatu perkara dari perkara kemaslahatan umat yang tidak ada nas yang jelas dari Allah Swt., maka taat kepada mereka adalah wajib, dan wajib atas para

[33] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...,* 158-159.
[34] Ibid.
[35] J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* ..., 71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penguasa memutuskan sesuai dengan apa yang mereka sepakati itu serta wajib pula melaksanakannya.[36]

Bisa juga dipandang sebagai tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan, yang menuntut syarat-syarat yang harus ada pada para pengawas, diantaranya mengenal objek pengawasan sebagai fardu ain. Maka, mereka harus menyelidiki tentang kemungkaran-kemungkaran para penguasa, yakni yang melakukan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah atau hak-hak bersama yang hak Allah lebih dominan di dalamnya. Juga wajib menyelidiki tentang kebaikan atau yang makruf, yang tidak dilaksanakan agar mereka dapat memerintahkan untuk ditegakkan, baik yang berhubungan dengan perkara-perkara agama atau perkara-perkara dunia. Sebagaimana mereka juga harus mengajukan gugatan untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang mungkin akan dilakukan oleh para pejabat terhadap hak-hak individual atau kebebasan manusia, dan wajib memberhentikan penguasa tersebut apabila keadaannya telah menuntut untuk diberhentikan.[37]

Berangkat dari para pemikir politik Islam sampai zaman pertengahan terdapat beberapa pemikiran terkait pemecatan seorang khalifah. Mawardi dengan jelas mengemukakan bahwa seorang imam dapat digeser dari kedudukannya sebagai khalifah atau kepala negara apabila ternyata sudah menyimpang dari keadilan, kehilangan panca indera atau organ-organ tubuh

[36] Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik...*,111.
[37] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang lain, atau kehilangan kebebasan bertindak karena telah menjadi tawanan orang-orang dekatnya. Tetapi Mawardi hanya berhenti sampai di situ dan tidak menjelaskan tentang bagaimana cara atau mekanisme pemberhentian imam yang sudah tidak layak memimpin negara atau umat itu, dan pemberhentian itu harus dilakukan oleh siapa.[38]

Imam al-Mawardi mengemukakan tiga perubahan sifat kepala negara yang membuatnya keluar dari kompetensi sebagai kepala negara, yaitu: 1. Kredibilitas pribadinya rusak, 2. Terjadi ketidaklengkapan pada anggota tubuhnya, dan 3. Ketidakmampuan kepala negara bertindak.[39] Rusaknya kredibilitas kepala negara terkait dengan perbuatan melanggar ajaran agama antara lain melakukan kemungkaran, menuruti hawa nafsu, serta membuat keputusan yang menyalahi kebenaran. Terkait ketidaklengkapan anggota tubuhnya, yaitu kehilangan anggota tubuh yang dapat menghalangi seseorang memangku jabatan kepala negara seperti hilang akal atau hilang penglihatan. Ketidakmampuan kepala negara bertindak, berarti kepala negara tidak lagi berfungsi karena dikuasai oleh para pembantunya atau ditawan musuh. Akan tetapi, tidak ada suatu ketentuan atau praktik baku dalam ketatanegaraan Islam yang dapat dijadikan landasan teoritik dalam memakzulkan kepala negara atau seorang khalifah (pemimpin).[40]

Menurut al-Baqillani, seperti yang dikutip oleh J. Suyuthi Pulungan, menjelaskan kasus atau keadaan yang menyebabkan pemberhentian kepala

[38] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...,* 65-66.
[39] Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden...,* 11.
[40] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara, karena: 1. tidak jujur, berbuat bid'ah, tidak adil dan berbuat dosa, 2. lemah fisik dan mental, seperti gila dan kehilangan kemampuan, tuli dan bisu atau lanjut usia sehingga tidak lagi mampu melaksanakan tanggung jawab dan tugasnya, 3. kehilangan kebebasan karena ditawan oleh musuh. Sementara al-Baghdadi menjelaskan bahwa seorang imam yang tanpa cacat dan tindakannya tidak bertentangan dengan syariat, umat wajib mendukung dan mantaatinya. Tetapi apabila ia menyimpang dari ketetapan syariat, masyarakat harus memilih di antara dua tindakan kepadanya, yaitu mengembalikannya dari berbuat salah kepada kebaikan, atau mencopot jabatannya dan memberikannya kepada yang lain.[41]

Kepala negara yang diangkat melalui pemilihan tidak boleh diberhentikan kecuali ada suatu peristiwa atau perubahan sesuatu dalam dirinya yang membolehkan untuk itu. Hal ini kata al-Juwaini, telah menjadi kesepakatan. Apabila ia fasiq dan *fa>jir* (perbuatan dosa dan tidak berlaku adil), maka memberhentikannya adalah mungkin. Dikatakan mungkin karena tidak ada dasar hukum (ketetapan) untuk memberhentikannya. Pengunduran diri seorang kepala negara apabila ia merasa tidak lagi mampu memikul tanggung jawab kedudukannya, juga adalah mungkin. Hal ini ia dasarkan pada kasus Hasan bin Ali bin Abu Thalib yang mengundurkan diri dari jabatannya karena lemah dan menyerahkannya kepada Mu'awiyah bin Sufyan. [42]

---

[41] J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* ..., 261-262.
[42] Ibid., 263.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Maka, secara umum dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dalam suatu negara Islam memiliki sejumlah fungsi yang harus dilakukan, meliputi:[43]

1. Jika terdapat pedoman-pedoman yang jelas dari Tuhan dan Rasulullah, meskipun legislatif tidak dapat mengubah atau menggantinya, maka hanya legislatiflah yang akan kompeten untuk menegakkannya dalam susunan dan bentuk pasal demi pasal, menggunakan definisi-definisi yang relevan serta rincian-rinciannya, serta menciptakan peraturan-peraturan dan undang-undang untuk mengundangkannya.
2. Jika pedoman al-Qur'an dan sunah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran mana yang harus ditempatkan dalam Kitab Undang-undang Dasar.
3. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam al-Qur'an dan sunah, fungsi lembaga legislatif ini adalah untuk menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan menjaga jiwa hukum Islam.
4. Jika dalam masalah apapun al-Qur'an dan sunah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun atau masalah ini juga tidak ada dalam konvensi *al-Khulafa>' al-Ra>shidu>n,* maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah membiarkan kita bebas melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik.

[43] Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi...,* 246.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id