

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan salah satu tolak ukur keikutsertaan warga secara aktif dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan sekaligus menjadi tolak ukur dari sebuah demokrasi. Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.¹ Dalam pemilihan umum juga akan terlihat seberapa besar partisipasi politik masyarakat. Di negara berkembang, keikutsertaan masyarakat dalam pemilu akan membantu penanganan masalah yang ditimbulkan oleh perbedaan etnis, budaya, status sosial, ekonomi, budaya dan sebagainya.

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945².

¹ Mengenai hubungan antara pemilu dan kedaulatan rakyat dapat dilihat dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, pusat studi hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, Jakarta, Cet. V, 1983, hlm. 328-329.

² UU no 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum buku kesatu ketentuan umum dalam BAB I pengertian Istilah pasal 1 ayat 1.

Peristiwa 17 Oktober 1952 telah mendorong percepatan upaya penyelenggaraan pemilu yang segera diberi landasan hukum dalam bentuk Undang-Undang No. 7 Tahun 1953. Dapat diidentifikasi Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 sebagai Undang Undang yang sangat responsif. Undang-Undang tersebut dapat mengatur secara sangat rinci sistem pemilu (*electoral Laws*) dan pokok pokok proses pemilunya (*electoral processes*. Sistem pemilu yang dipergunakan adalah sistem proporsional (perwakilan berimbang) dengan stelsel daftar dan sisa suara terbanyak , seperti yang dapat disimpulkan dari ketentuan cara penetapan jumlah anggota Konstituante dan DPR untuk setiap daerah pemilihan.

Sistem ketatanegaraan republik Indonesia menurut UUD 1945, tidak menganut sistem dari negara manapun, tetapi merupakan suatu sistem yang khas menurut kepribadian bangsa Indonesia. Namun sistem ketatanegaraan RI tidak terlepas dari ajaran *Trias Politica Montesquieu*. Ajaran *Trias politica* diajarkan oleh pemikir Inggris yaitu John Locke dan pemikir Perancis yaitu De Montesquieu dalam ajarannya ia mengajarkan tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu:³

1. Badan legislatif,yaitu badan yang bertugas membentuk Undang-Undang'
2. Badan Eksekutif, yaitu badan yang bertugas melaksanakan Undang-Undang.
3. Badan Yudikatif, yaitu badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-Undang, memeriksa dan mengadilinya.

³ Miriam Budiarmo. 2005. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal 152

Badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate* atau membuat Undang-Undang. Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *General Will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun Undang-Undang mengikat seluruh masyarakat. Diantara fungsi-fungsi badan Legislatif yang paling penting ialah

1. Menentukan kebijakan (*Policy*) dan membuat Undang-Undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan Undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang *budget* atau anggaran.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

Negara Indonesia merupakan Negara hukum (*rechstaat*) bukan Negara kekuasaan (*machsstaat*). Ciri-ciri Negara hukum (*rechstaat*) diantaranya; adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*) dan adanya peradilan administrasi.⁴ Disamping itu, Indonesia adalah Negara demokrasi konstitusional.⁵

⁴ Moh. Mahfud M. D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm. 28.

⁵ Mirriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009, hlm 52.

Di Indonesia pemilu biasanya dilakukan lima tahun sekali, dan dalam ilmu politik dikenal dengan dua sistem pemilu, yaitu, sistem distrik (*single member constituency*) di mana satu daerah pemilihan memilih satu wakilnya. Dan sistem *multi member constituency* atau satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang.⁶

Pemilu (pemilihan umum) disebut juga dengan pesta demokrasi khususnya bagi rakyat Indonesia. Dengan demikian, adalah suatu kewajiban bagi rakyat Indonesia untuk ikut berpartisipasi dalam mensukseskan pemilu, yang merupakan salah satu wujud dari adanya kedaulatan rakyat.

Masyarakat mengharapkan dari adanya pemilu ini dapat melahirkan pemimpin yang pro dan cinta terhadap rakyatnya, namun demikian sistem demokrasi merupakan sistem dimana satu orang satu suara (*one person one vote*) dimana suara orang berpendidikan dan orang tidak berpendidikan memiliki hak yang sama. Menurut Hannry B. Mayo “dalam demokrasi suatu kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas”.⁷

Menjelang pemilu 2019 ini, saat pendaftaran caleg dibuka, sejumlah parpol peserta pemilu pun kebanjiran peminat. Bukan hanya dari kader sendiri, tapi puluhan orang nonparpol pun tiba-tiba turut mendaftar. Mulai dari pengangguran, pengelola lokalisasi, aktivis, pns hingga mantan narapidana.

⁶ Mirriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2000, hlm 177.

⁷*Ibid.*, hlm, 61.

Untuk menyongsong pesta demokrasi tersebut, berbagai peraturan sudah diundangkan oleh pemerintah. Sebagai pihak yang memiliki kewenangan merumuskan aturan penyelenggaraan (*electoral law*) dan pelaksanaan pemilu (*electoral process*), Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan satu peraturan baru tentang persyaratan pendaftaran calon anggota legislatif (caleg) 2019. Adapun aturan tersebut yaitu Peraturan KPU No 20 Tahun 2018 (PKPU 20/2018) tentang pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota.

Namun demikian, kemunculan aturan ini mengundang kontroversi, terutama terkait Pasal 7 ayat 1 huruf h yang menyatakan bahwa mantan terpidana korupsi dilarang mencalonkan diri pada pemilu tahun 2019. PKPU ini menjadi sangat problematis baik secara proses pembuatan maupun substansi yang diatur. Dari segi proses pembuatan, KPU seharusnya melibatkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) yang merupakan pihak eksekutif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia, untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih peraturan. Dari segi substansi, PKPU ini bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya yaitu Undang-Undang tentang pemilu. Dengan demikian, apakah aturan ini mempunyai kekuatan hukum mengikat?⁸

Putusan Mahkamah Agung yang membatalkan Pasal 4 ayat 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 menunjukkan bahwa sistem hukum di Indonesia lebih berpihak pada aturan yang bersifat prosedural. Pasal

⁸ <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1225-problematika-pkpu-no-20-tahun-2018-mantan-koruptor-menjadi-caleg>

tersebut mengatur larangan larangan mantan narapidana kasus korupsi menjadi calon anggota legislatif.

Ditinjau dari perspektif filosofis, putusan MA tersebut telah membenturkan asas kepastian hukum dengan asas keadilan dan kemanfaatan. Hal tersebut menunjukkan bahwa majelis hakim MA yang memutus uji materi PKPU lebih berpihak pada prosedur ketimbang rasa keadilan dalam kehidupan bermasyarakat.⁹

Menurut pasal 28 huruf D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa “*setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dalam hal pemilu hak politik warga Negara dalam pemilihan umum termasuk pemilihan anggota legislative, yakni hak untuk memilih dan dipilih merupakan suatu hak asasi yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan umum merupakan waktu yang tepat sebagai evaluasi kinerja parlemen. Dimana hal tersebut bisa menjadi referensi untuk menggunakan hak pilih, yaitu bagi calon legislatif yang mempunyai rekam jejak yang buruk seharusnya dapat dicegah untuk terpilih kembali. Begitu sebaliknya, pemilihan umum juga bisa menjadi referensi untuk tidak memilih calon legislatif yang mempunyai rekam jejak yang buruk yaitu melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia, Arief Budiman telah menetapkan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang

⁹ <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/15/11482971/pakar-putusan-ma-terhadap-pkpu-menjauhkan-dari-hukum-progresif>

Pencalonan Anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten atau kota pada Sabtu 30 Juni 2018.¹⁰ PKPU ini akan menjadi pedoman KPU melaksanakan tahapan pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2019. Salah satu poin di dalam PKPU tersebut mengatur mengenai pelarangan mantan narapidana korupsi mendaftarkan diri sebagai calon legislatif. Aturan itu tertera pada Pasal 7 ayat (1) huruf h yaitu bahwa bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan: “*Bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi*”.

Ditetapkannya PKPU tersebut, maka ketentuan tentang pelarangan mantan narapidana korupsi mendaftarkan diri sebagai calon legislatif sudah bisa diterapkan pada masa pendaftaran pemilihan calon legislatif (caleg) mendatang. Hal ini menjadi sebuah perdebatan diberbagai kalangan. Sebelumnya, langkah KPU melarang mantan narapidana korupsi untuk menjadi calon legislatif ditentang oleh pemerintah, Bawaslu, dan DPR¹¹. Penolakan tersebut terjadi dikarenakan KPU dianggap melanggar Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Menurut Undang-undang tersebut, mantan narapidana yang sudah menjalani masa hukuman 5 tahun atau lebih boleh mencalonkan diri sebagai anggota legislatif selama yang bersangkutan mengumumkan diri kepada publik

¹⁰ Dikutip dari laman resmi KPU RI dalam <https://www.liputan6.com/pileg/read/3574920/kpu-resmi-larang-mantan-koruptor-jadi-caleg-pemilu-2019>, ditelusuri pada tanggal 3 September 2018 Pukul 20:12

¹¹ <https://nasional.kompas.com/read/2018/05/26/13552271/siap-digugat-kpu-sudah-bulat-larang-eks-napi-korupsi-nyaleg>, ditelusuri pada tanggal 3 September 2018 Pukul 21:02

mengenai kasus hukum yang pernah menjeratnya. Selain hal tersebut, pelarangan oleh KPU di atas dianggap bertentangan dengan pasal 28 huruf D UUD NRI Tahun 1945. Mantan narapidana kasus korupsi dianggap mempunyai hak politik yang sama dengan warga negara yang lain, yaitu hak yang dijamin oleh konstitusi.

Menurut Robert O. Tilman¹² seperti halnya keindahan, pengertian korupsi yang sesungguhnya tergantung dari cara dan dari sudut mana orang memandangnya. Penggunaan perspektif tertentu akan menghasilkan pemahaman-pemahaman yang tidak sama tentang makna korupsi. Secara konseptual akan menghasilkan suatu pengertian yang berbeda dengan yang lain. penggunaan pendekatan-pendekatan lain seperti pendekatan sosiologis, kriminologis dan politis misalnya.

Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia no 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dengan rahmat Tuhan yang Maha Esa Presiden Republik Indonesia menimbang bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Suatu fenomena sosial dinamakan korupsi, merupakan realitas perilaku manusia dalam interaksi sosial yang dianggap menyimpang serta membahayakan masyarakat dan negara oleh karena itu perilaku tersebut dalam segala bentuk dicela

¹² Robert O. Tilman, "Timbulnya Birokrasi Pasar Gelap :Administrasi Pembangunan dan Korupsi di Negara-negara Baru" dalam Muchtar Lubis dan James C, Scoot (ed), *Bunga Rampai Korupsi*, (Jakarta:LP3ES, 1998), hlm. 59

oleh masyarakat bahkan termasuk oleh para koruptor itu sendiri sesuai dengan ungkapan “koruptor teriak koruptor” di dalam politik hukum pidana Indonesia. Korupsi itu bahkan dianggap sebagai suatu bentuk tindak pidana yang perlu di dekati secara khusus dan diancam dengan pidana yang cukup berat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mantan narapidana koruptor yang ikut berkompetesi dalam pemilihan umum 2019 sebagai calon legislatif meskipun hal ini sudah diatur dalam Undang-Undang no 7 tahun 2017 bahwa diperbolehkannya mantan narapidana untuk berkontestan menjadi calon legislatif. Namun sistem negara Indonesia ialah menggunakan sistem demokrasi dan negara Indonesia merupakan negara yang masih berkembang dan belum menjadi negara maju terkhusus dari segi pendidikan. Maka di rasa perlu ada kajian atau analisa kembali tentang PKPU no 20 Tahun 2018 tentang di larangan mantan narapidana berkontestan di tingkat nasional atau negara sebagai pemangku kebijakan dari segi Siyasah Dusturiyah.

Setelah ditarik pemerintahan Islam, ternyata praktek yang telah dilaksanakan oleh Indonesia sudah mengalami perkembangan. Jadi prakteknya, yang selama ini berlaku di Indonesia hampir sama dengan pemerintahan Islam. Akan tetapi Indonesia sudah mengalami perkembangan pemikiran dalam mengatur pemerintahannya. Hal itu akan menjadi pertanyaan besar, apakah perkembangan tersebut bertolak belakang dengan konsep Islam atau tidak. Serta akan menjadi topik yang menarik jika perpolitikan Indonesia khususnya mengenai mantan narapidana menjadi calon anggota legislatif yang akan dibahas secara mendalam berdasarkan analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah nantinya dapat menghasilkan konsep

baru yang mudah-mudahan bermanfaat bagi diri sendiri dan seluruh umat manusia. Untuk itu penulis memilih judul ” **Analisis putusan MA terkait pengabulan gugatan PKPU no 20 Tahun 2018 Tentang larangan mantan narapidana koruptor menjadi calon anggota legislatif Dalam perspektif siyasah dusturiyah**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan mengenai grasi, diantaranya sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme KPU dalam menetapkan PKPU no 20 Tahun 2018?
2. Apa dasar dan pertimbangan MA dalam membatalkan Peraturan KPU no 20 Tahun 2018?
3. Bagaimana pandangan siyasah dusturiyah terhadap mantan narapidana yang mencalonkan menjadi anggota legislatif ?

UIN
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan yang telah dipaparkan penulis, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pembuatan PKPU no 20 Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui dasar dan pertimbangan MA dalam membatalkan Peraturan KPU

3. Untuk mengetahui cara pandang siyasah terhadap calon legislatif eks narapidana.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik bagi penulis maupun bagi pihak yang membutuhkan

1. Kegunaan secara teoritis
 - a. Bagi penulis, dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang lebih luas. Terutama dalam hal mekanisme pembuatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) dan perihal pandangan hak politik warga negara terhadap mantan narapidana dalam hal berpolitik
 - b. Bagi lembaga yang terkait di harapkan dengan adanya penelitian ini dapat menjadi hal yang baik dalam mengambil kebijakan atau dalam menetapkan suatu hukum
2. Kegunaan secara praktis
 - a. Diharapkan dapat memberikan pengetahuan, informasi, dan sebagai proses pembelajaran dan dapat bermanfaat sebagai bahan petunjuk atau bahan penelitian yang lebih lanjut
 - b. Bagi pihak lain diharapkan sebagai informasi yang dapat dipergunakan untuk menambah pengetahuan dan dapat menjadi bahan referensi, khususnya yang mengkaji topik-topik yang berkaitan dengan masalah yang di bahas dalam penelitian ini.

E. Kerangka Pemikiran

Hak politik warga negara merupakan bagian dari hak-hak yang dimiliki oleh warga negara dimana asas kenegaraannya menganut asas demokrasi. Lebih luas hak politik itu merupakan bagian dari hak turut serta dalam pemerintahan. Hak turut serta dalam pemerintahan dapat dikatakan sebagai bagian yang amat penting dari demokrasi. Hak ini bahkan dapat dikatakan sebagai pengejawantahan dari demokrasi, sehingga jika hak ini tidak ada dalam suatu negara, maka negara tersebut tidak semestinya mengakui diri sebagai negara demokrasi, pada umumnya mengakomodir hak politik warga negaranya dalam suatu penyelenggaraan pemilihan umum, baik itu bersifat langsung ataupun tidak langsung.

Hak-hak politik adalah hak-hak yang diperoleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai warga negara, seperti hak memilih dan dipilih mencalonkan diri dan memegang jabatan umum dalam negara. Hak politik juga dapat didefinisikan sebagai hak-hak dimana individu dapat memberi andil, melalui hak tersebut dapat mengelola masalah-masalah negara atau pemerintahannya.

Jika merujuk pada penjelasan UU no 39 Tahun 1999 , HAM didefinisikan sebagai “seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerah-nya yang wajib di hormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum.¹³

¹³ UU no 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim mengungkapkan bahwa dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah pula yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.¹⁴

Adapun dasar yang digunakan adalah prinsip mengenai *maqashid al-syari'ah* yang terdiri dari lima tujuan dasar syariat yang disepakati oleh jumah (mayoritas) ulama fiqih. Antara lain yaitu, perlindungan terhadap nyawa (*hifdzul nafs*), perlindungan harta (*hifdzul mal*), perlindungan terhadap keturunan (*hifdzul nasl*) perlindungan beragama (*hifdzul Din*) perlindungan berpikir bebas (*hifdzul aql*). Dari kelima maqaashid al-syariah tersebut, sebagaimana dalam kaidah fiqh ما قام في النفوس بانه مستقيم (sesuatu yang tegak dalam jiwa-jiwa orang, baik yang secara langsung berhubungan atau tidak dengan merasakan jiwanya tenang) dapat kita simpulkan sementara bahwa dalam Islam mengatur terhadap hak asasi manusia, yaitu berkaitan dengan hak hidup, kemerdekaan, kebebasan, persamaan dan keadilan serta pemerataan kesejahteraan¹⁵

Hak asasi manusia dan kebebasannya dalam pandangan islam dibangun atas dasar aqidah, yaitu bahwa manusia apapun asalnya rasnya, warna kulitnya, keturunannya dan kedudukan sosialnya adalah makhluk yang dimuliakan. Dalam Al Quran Allah telah memproklamkan tentang kemuliaan martabat manusia sebagaimana tercantum dalam Al-Quran Surat Al-Israa: 70;¹⁶

¹⁴ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* Hlm. 125

¹⁵ <http://mahmafhuui.blogspot.com/2008/08/pemerintahan-dalam-hukum-islam.html>

¹⁶ Al Quran Kementerian Agama Republik Indonesia

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَىٰ

كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا ۗ۰

“Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak-anak Adam, Kami angkut mereka di daratan dan di lautan, Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna atas kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan”. (QS. Al-Isra: 70)

Allah Swt. menyebutkan tentang penghormatan-Nya kepada Bani Adam dan kemuliaan yang diberikan-Nya kepada mereka, bahwa Dia telah menciptakan mereka dalam bentuk yang paling baik dan paling sempurna di antara makhluk lainnya.

Syaikhul Islam Ibnu Taimiyyah rahimahullah telah menyebutkan sejumlah cabang yang bersumber dari kaidah “menolak mafsadat lebih utama daripada mengambil maslahat”. Selanjutnya, beliau *rahimahullah* menyampaikan bahwa jika maslahat dan mafsadat bertemu, maka yang diutamakan adalah yang paling kuat dari keduanya.

Dalam kaidah fiqh dikenal prinsip kesetaraan dan persamaan ahl *dzimmah* dalam kaidah yang berbunyi:¹⁷

لَهُمْ مَالَنَا وَعَلَيْهِمْ مَا عَلَيْنَا.

“Bagi mereka ada hak seperti hak-hak yang ada pada kita dan terhadap mereka dibebani kewajiban seperti beban kewajiban terhadap kita”

¹⁷ <https://geotimes.co.id/kolom/persamaan-hak-politik-bukan-soal-non-muslim-tapi-warga-negara/> (diakses pada hari rabu, 23 Oktober 2019. Pukul 23.21)

Kaidah di atas menegaskan adanya persamaan hak dan kewajiban di antara sesama warga Negara yang dilandasi oleh moral *ukhuwah wathaniyah* (cinta tanah air), meskipun mereka berbeda warna kulit, bahasa, dan budaya serta kekayaannya.

pembahasan *Siyasah Dusturiyyah*, konsep kekuasaan (*sultah*) dalam sebuah negara menurut Abdul Wahab Khallaf terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu¹⁸:

1. Lembaga legislatif (*sultah tashri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfidhiyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang;
3. Lembaga yudikatif (*sultah qada'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Kekuasaan kehakiman (*sultah qada'iyah*) terlembaga menjadi beberapa institusi menurut kompetensi atau kewenangan yang dimilikinya. Secara institusional dalam konsep negara Islam dikenal tiga institusi pelaksana kekuasaan kehakiman. Institusi tersebut meliputi *Wilayah al-Qada'*, *Wilayah al-Mazalim*, dan *Wilayah al-Hisbah*.

Wilayah al-Qada' adalah lembaga peradilan untuk memutuskan perkara-perkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana. *Wilayah al-Hisbah* menurut al-Mawardi adalah wewenang untuk menjalankan amar ma'ruf ketika yang

¹⁸ Imam amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Prees,2011) hlm

ma'ruf mulai ditinggalkan orang, dan mencegah yang munkar ketika mulai dikerjakan orang.

Sehingga Wilayah al-Hisbah adalah suatu kekuasaan peradilan yang khusus menangani persoalan-persoalan moral dan wewenangnya lebih luas dari *Wilayah al-Qada'*. Wewenang *Wilayah al-Hisbah* menekankan ajakan untuk berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran, dengan tujuan mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Adapun *Wilayah al-Mazalim* adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani kezaliman para penguasa dan keluarganya terhadap hak-hak rakyat. Wilayah al-Mazalim didirikan dengan tujuan untuk memelihara hak-hak rakyat dari perbuatan zalim para penguasa, pejabat dan keluarganya. Untuk mengembalikan hak-hak rakyat yang telah diambil oleh mereka, dan untuk menyelesaikan persengketaan antara penguasa dan warga negara.

Muhammad Iqbal mendefinisikan *Wilayah al-Mazalim* sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan/hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM.¹⁹ Artinya segala masalah kezaliman apapun yang dilakukan individu baik dilakukan para penguasa maupun mekanisme-mekanisme negara beserta kebijakannya, tetap dianggap sebagai tindak kezaliman.

Dari situ terlihat bahwa *Wilayah al-Mazalim* memiliki wewenang untuk memutuskan perkara apapun dalam bentuk kezaliman, baik yang menyangkut

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 159.

aparatus negara ataupun yang menyangkut penyimpangan khalifah terhadap hukum-hukum syara' atau yang menyangkut makna salah satu teks perundang-undangan yang sesuai dengan tabanni (adopsi) penguasa, maka memberikan keputusan dalam perkara itu berarti memberikan keputusan terhadap perintah penguasa. Artinya, perkara itu harus dikembalikan kepada *Wilayah al-Mazalim* atau keputusan Allah dan Rasul-Nya. Kewenangan seperti ini menunjukkan bahwa peradilan dalam *Wilayah al-Mazalim* mempunyai putusan final.²⁰

kezaliman dan ketidakadilan yang dilakukan oleh para kerabat khalifah, pegawai pemerintah, dan hakim-hakim sehingga kekuasaan *Wilayah al-Mazalim* lebih luas dari kekuasaan qadha. *Nadhir al-Mazalim* memiliki sejumlah wewenang, tugas, dan kompetensi. Sebagian di antaranya bersifat konsultatif yang berkaitan dengan pengawasan penerapan hukum syara', sebagiannya lagi bersifat administratif yang berkaitan dengan pengawasan kinerja dan perilaku para pejabat negara serta pegawai negara meski tanpa ada pihak yang mengajukan laporan perkara tindakan kezaliman yang menyimpannya. Sebagian lagi bersifat judicial yang berkaitan dengan penyelesaian persengketaan yang terjadi antara pejabat negara dan warga negara biasa atau di antara para warga negara biasa.²¹

Lembaga *al-Mazalim* memiliki wewenang untuk memeriksa suatu perkara tanpa menunggu pengaduan dari yang bersangkutan. apabila telah diketahui adanya kecurangan-kecurangan dan penganiayaan-penganiayaan, maka lembaga

²⁰ Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011),

²¹ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adilatuhu*, Jilid 8, (Jakarta, Gema Insani 2011), 378.

al-Mazalim berwenang untuk segera memeriksa tanpa menunggu pengaduan dari yang bersangkutan. Perkara-perkara tersebut meliputi:²²

- a) penganiayaan para penguasa, baik terhadap perorangan maupun terhadap golongan;
- b) kecurangan pegawai-pegawai yang ditugaskan untuk mengumpulkan zakat dan harta-harta kekayaan negara yang lain;
- c) mengontrol/mengawasi keadaan para pejabat.



²² Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan & Hukum Acara Islam*, (Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 1997), 93.