

BAB II

SISTEM BIKAMERAL DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

A. PERWAKILAN DALAM ISLAM

1. Konsep Perwakilan Dalam Islam

Sesuatu yang tidak dapat diragukan ialah bahwa dasar dari pengawasan umat atau otoritas penguasa telah terwujud dalam syariat, yang mewajibkan amar ma'ruf dan nahi munkar, dengan tujuan utamanya ialah agar jamaah mengerahkan jumhur dan individunya untuk mengontrol para penguasa dan mencegah penyelewengan serta kelaliman mereka, dan agar mengarahkan mereka kearah yang benar dan mencegah mereka dari perbuatan munkar. Hal itu dikarenakan umatlah yang memilih penguasa. Dan pemilihan ini memberikannya hak mengikat otoritasnya dengan ikatan-ikatan yang dilihatnya perlu demi menjamin kemaslahatan dan memberikannya hak dalam mengontrol dan meneliti tugas-tugasnya. Hal ini sebagaimana baginya boleh menyerahkan hal itu kepada pihak tertentu, seperti *ahlul halli wal-aqdi* (Dewan Perwakilan) dalam dustur dikarenakan lembaga itu yang memilih kepala negara dan membaiat kepadanya serta menentukan yuridiksi baginya.¹

¹ Taufik Asy-syawwi, *Syura Bukan Demokrasi*, (Jakarta:Gema Insan Pers, 1997), h. 562

Paradigma pemikiran ulama fiqh merumuskan istilah *ahl al-hall wa al-aqd* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, Anshar dan Muhajirin. Mereka ini oleh ulama fiqh diklaim sebagai *ahl al-hall wa al-aqd* yang bertindak sebagai wakil umat.²

Bertolak dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa *Ash al-hall wa al-aqd* merupakan suatu lembaga pemilih orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih khalifah atau kepala negara, ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan khalifah dalam perspektif pemikiran ulama fikih dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara tidak langsung atau melalui perwakilan. Dari segi fungsionalnya, sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan perwakilan yang personal-personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu, dan salah satu tugasnya adalah pemilihan presiden (kepala negara dan kepala pemerintahan).³

Tingkat pengangkatan imam atau pemimpin selanjutnya diserahkan kepada *Ahl al-halli wa al-Aqdi* apa dan bagaimana *Ahl al-*

² Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Pesada, 1999), h. 67

³ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran ...*h. 68

halli wa al-Aqdi, A. Dzajuli meringkas dari beberapa pendapat para ulama tentang *Ahl al-halli wa al-Aqdi'* sebagai berikut.

1. *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.
2. *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat yang maslahat.
3. *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan Al-Hadits.
4. *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* adalah tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijaksanaannya.
5. *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang nomor 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang DPR, dan wewenang nomor 4 adalah wewenang DPA di Indonesia.

Teknis pelaksanaannya, *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* ini bermusyawarah untuk menentukan siapa yang akan diangkat, setelah terpilih dan disepakati, langkah selanjutnya adalah dengan *baiat*. Baiat adalah proses pengakuan untuk mematuhi dan menaati imam yang dilakukan oleh *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* dan dilaksanakan setelah

permusyawaratan.⁴ Namun sejauh ini jika kita kaitkan dengan negara modern mekanisme *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* mungkin masih abstrak, karena memang sifatnya masih umum dan belum bersifat khusus, namun persamaan *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* adalah menempatkan lembaga-lembaga tersebut sebagai perwakilan rakyat.

Sudah tentu, tidak setiap pemimpin pemuka profesi dan keahlian yang disebut otomatis menjadi *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'*. Sebab, setiap anggota lembaga ini harus memenuhi kualifikasi. Al-Mawardi merumuskan beberapa syarat, yaitu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan, memiliki wawasan dan kearifan. Rasyid Ridha juga mengajukan persyaratan yang sama. Dengan kualifikasi ini diharapkan golongan *Ahl Al-halli wa Al-Aqdi'* dapat menentukan siapa diantara *ahl al-imamat* yang pantas menjadi kepala negara menurut syarat-syarat yang ditentukan, dan mampu memegang jabatan itu untuk mengelola urusan negara dan rakyat.⁵

Jika *Ahlul-Halli Wa Al-Aqdi* berkumpul untuk memilih pemimpin maka mereka segera mempelajari siapa saja individu yang memenuhi kriteria untuk memangku jabatan kepemimpinan negara itu,

⁴ Fauzan Ali Rasyid, *Perbandingan Fiqh Siyasah: Konsep, Aliran dan Tokoh-Tokoh Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), h. 58-59

⁵ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran,...*, h. 70

kemudian mereka mendahulukan orang yang paling utama dan paling lengkap syaratnya, serta orang yang mempunyai konduite bagus dimata masyarakat sehingga masyarakat segera ikut membaiainya dan tidak menentangnya. Jika seseorang dari masyarakat Islam telah dipilih oleh ijihad manusia untuk memangku jabatan pemimpin negara maka hal itu harus ditawarkan kepadanya, jika ia setuju maka masyarakat segera membaiainya dan baiat itu menjadi sah baginya. Setelah itu, umat seluruhnya harus turut membaiainya dan taat terhadap kebijakannya, sedangkan jika orang itu menolak dan tidak mau memangku jabatan itu maka ia tidak dapat dipaksa untuk memangkunya karena akad kepemimpinan itu adalah akad saling ridha dan hasil pilihan bebas, tidak dapat dilakukan dengan paksaan dan tekanan. Setelah ia menolaknya maka jabatan itu ditawarkan kepada orang lain yang juga berkompentensi untuk memangkunya.⁶ Jika anggota *ahlu al-aqqi wa al-hal* (Parlemen) mengadakan sidang untuk memilih imam (khalifah), mereka harus mempelajari data pribadi orang-orang yang memiliki kriteria-kriteria imamah (kepemimpinan), kemudian mereka memilih diantara orang-orang tersebut yang paling banyak kelebihanannya, paling lengkap kriterianya, paling ditaati rakyat, dan tidak menolak

⁶ Imam Al-Mawardi, *hukum tata negara dan kepemimpinan dalam takaran islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 20

membaiatannya. Dengan pembaiatan secara resmi menjadi imamah (khalifah) yang sah, kemudian seluruh umat harus membaiatnya dan taat kepadanya. Akan tetapi, jika ia menolak dijadikan imam (khalifah) dan tidak memberi jawaban, ia tidak boleh dipaksa untuk menerima jabatan imam (khalifah) karena imamah (kepemimpinan) adalah akad atas dasar kerelaan, tidak ada unsur paksaan didalamnya.⁷

Hubungan antara agama dan politik pada zaman Nabi Muhammad Saw terwujud berangkat dari perjalanan Madinah, hal ini merupakan tonggak awal dalam sistem pembentukan pemerintahannya. Pemerintahan yang dibentuk oleh Nabi Muhammad Saw bercorak teodemokratis, disatu sisi tatanan masyarakat harus berdasarkan hukum-hukum wahyu yang diturunkan oleh tuhan dalam menyikapi setiap peristiwa, disisi lain bentuk pemerintahan dan tatanan sosial dirumuskan melalui proses musyawarah yang dilakukan secara bersama suku-suku yang ada dalam masyarakat Madinah. Apabila dikontekskan dengan sistem pemerintahan sekarang, bentuk struktur tatanan pemerintahan terdiri atas eksekutif, yudikatif, dan legislatif.⁸ Secara mendasar peristiwa piagam Madinah melahirkan perjanjian yang

⁷ Muslim Mufti, *Politik Islam: Sejarah dan Pemikiran*, (Bandung:CV Pustaka Setia, 2015), h. 51

⁸ Muslim Mufti, *Politik Islam: Sejarah dan Pemikiran* ,..., h. 87

disepakati oleh perwakilan dari berbagai utusan golongan yang ada di Kota Madinah, kesepakatan yang di konstitusikan sebagai dasar kekuatan untuk mengikat persatuan dalam masyarakat Madinah, Kemudian perjanjian tersebut dilakukan dengan cara bermusyawarah atau yang dikenal dalam islam “*Syura*”. *Syura* sebagai kekuatan islam dalam merumuskan persoalan kenegaraan, seperti yang tertuang dalam ayat Al-Qur’an.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.” (Q.S Asy-Syura [42]: 38)⁹

Kaidah dasar yang oleh hukum Islam wajib diikuti demi menerapkan dan melaksanakan prinsip *syura* adalah sebagai berikut:

1. Kelompok minoritas yang pendapatnya tidak diambil, hendaknya sebagai pihak yang pertama bersegera melaksanakan pendapat mayoritas dengan penuh keikhlasan dan kerelaan sebagai pendapat yang wajib diikuti.
2. Kelompok minoritas hendaklah membela pendapat mayoritas yang telah disepakati sebagaimana yang dilakukan kelompok mayoritas.
3. Kelompok minoritas tidak boleh melakukan perbantahan dan perdebatan diluar waktu (terjadinya kesepakatan) serta tidak

⁹ Ayat Al-Qur’an

boleh menimbulkan keraguan-keraguan pada pendapat dan kesepakatan yang harus dilaksanakan.¹⁰

Tradisi demokrasi sudah berkembang di dunia Islam sejak era Nabi Muhammad Saw, salah satu indikasinya adalah sikap egaliter dan tradisi musyawarah yang dilakukan Nabi dengan para sahabatnya dalam masalah-masalah penting dan berdampak luas bagi kehidupan sosial.¹¹

Sistem Islam berdiri di atas dasar *syura* (musyawarah) dan tolong-menolong pada fase meminta dengan pendapat serta atas dasar ketaatan dan kepercayaan terhadap penguasa pada fase pelaksanaan putusan, penguasa maupun rakyat tidak diperkenankan untuk saling menguasai dan mengalahkan dengan begitu, hukum Islam berarti telah menggabungkan keunggulan dari sistem demokrasi dengan sistem diktator, pada saat yang sama hukum Islam juga terbatas dari catat kedua sistem tersebut.¹²

Di Madinah, Rasulullah Saw. Langsung meletakkan fondasi sistem politik dengan membuat Undang-Undang, hal ini tercermin dalam piagam Madinah, Piagam tersebut dengan jelas menetapkan kewajiban

¹⁰ Abudul Qadir Audah, *At-Tasyri al-Jina'i al-Islamy Muqaeenan bil Qanunil Wad'i* (Muassasah Ar-Risalah), ,h. 61

¹¹ Tohir Bazawir, *Jalan Tengah Demokrasi Antara Fundamentalisme Dan Sekulerisme*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015), h. 10

¹² Abudul Qadir Audah, *At-Tasyri al-Jina'i al-Islamy Muqaeenan bil Qanunil Wad'i*.....,h. 61

semua pihak di Madinah, diantara teks dari butir-butir piagam Madinah tersebut adalah butir ke-36 tidak seorangpun yang boleh keluar dari Madinah kecuali dengan izin Allah. ¹³ Pokok-pokok piagam Madinah secara garis besar mengandung empat poin yang krusial yaitu:

- a. Piagam tertulis ini dilakukan oleh Nabi Muhammad dengan seluruh rakyat Madinah yang terdiri dari kaum Anshar (penduduk asli), kaum Muhajirin (pendatang dari suku Quraisy Makkah) dan orang-orang yang mengikuti mereka. Ini berarti ada persetujuan bersama dari seluruh lapisan penduduk Madinah.
- b. Menonjolkan nama pemimpin yaitu Nabi Muhammad dan nama rakyat yang terikat terhadap kontrak konstitusi tersebut.
- c. Menyebut istilah kaum beriman dan golongan lain yang terikat dan perjanjian.
- d. Piagam ini sekaligus mengandung maksud proklamasi bagi berdirinya negara Islam Madinah.¹⁴

Dari penjelasan diatas terlihat bahwa Nabi Muhammad adalah figur kepemimpinan yang memiliki kualitas tinggi, sehingga kemudian dapat menyandang baik sebagai Rasul maupun kepala negara. Gelar khilafah, dalam sejarah pemerintahan islam pertama kalinya diterima oleh Abu Bakar yang menggantikan kepemimpinan Nabi Muhammad

¹³ Muslim Mufti, *Politik Islam: Sejarah dan Pemikiran....* ,h. 77

¹⁴ Tohir Bazawir, *Jalan Tengah Demokrasi Antara Fundamentalisme Dan Sekulerisme,.....*, h. 15

Saw. Namun, Abu Bakar tidak memberi gelar kepada dirinya sendiri. Menurut riwayat, ada seorang sahabat yang mengusulkan agar Abu Bakar memakai gelar *Kalifah Allah*, wakil tuhan dimuka bumi, tetapi ia menolaknya. “*Saya bukan khalifah Allah, melainkan Khalifah al-Rasul*”. Artinya, ia tidak menganggap dirinya sebagai wakil tuhan, tetapi pengganti kepemimpinan Nabi Muhammad Saw. Pengangkatan Abu Bakar dilakukan melalui proses musyawarah antara kaum Anshar dan Muhajirin didalam suatu pertemuan yang dilaksanakan disebuah balairung, bernama *Tsaqifah Bani Sa'idah* di Madinah.¹⁵

Setelah masa Abu Bakar kemudian dilanjutkan dalam kepemimpinan Umar bin Khattab, Usman bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib. Proses pengangkatan khalifah yang dilakukan pada masa itu tentu semuanya lahir dari musyawarah yang menetapkan khalifah-khalifah terbaik dalam kepemimpinan Islam, sehingga dasar dari pengangkatan tersebut solusi yang diambil adalah musyawarah sesuai dengan rambu-rambu yang ditetapkan Islam. pemimpin dan kepemimpinan dalam Islam punya rujukan *naqliyah*, artinya ada isyarat-isyarat Al-Qur'an yang memperkuat perlu dan pentingnya kepemimpinan dalam sistem sosial. Selain itu, kepemimpinan dalam

¹⁵ Abuddin Nata, *Masail Fiqhiyah*. (Kencana: Prenadamedia Group, 2003), h. 118

arti khalifah dan khilifah sudah diperaktekkan bahwa dalam kepemimpinan ini ada prinsip-prinsip yang harus dilakukan yaitu adanya keadilan (*al-adl*), amanat (*amanah*), dan musyawarah (*Syura*).¹⁶

Dalam zaman modern saat ini, dapatkah konsep *syura* dilembagakan dalam sebuah badan formal semacam parlemen? Kosep para fuqaha jelas membuka kemungkinan ini dengan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-aqd* (orang-orang yang dapat membuka dan mengikat), seperti yang disampaikan Al-Ghazali dan Ibn Taimiyah. Sedangkan Al-Mawardi menyebutnya *Ahl Al-Ikhtiyar* (orang-orang yang berhak memilih), untuk mengisi anggota tersebut tampaknya gagasan para fuqaha cukup longgar dapat ditafsirkan sesuai dengan konteks zaman yang relevan. Al-Mawardi misalnya, hanya menetapkan tiga syarat sebagai anggota lembaga itu: Adil. Memiliki pengetahuan agar ia mampu memilih yang berhak menjadi pemimpin. Dan memiliki kecakapan pikiran yang sehat.

Sedangkan Rasyid Ridha, menyatakan bahwa *ahl al-hall wa al-aqd* adalah orang-orang yang dipercayai umat karena ilmunya atau karena amalnya, dan karena perhatiannya terhadap kemaslahatan umat menjadi panutan mereka dalam urusan keagamaan dan urusan

¹⁶ Abuddin Nata, *Masail Fiqhiyah*,....., h. 119

keduniawian. Syarat lainnya adalah *al-adalah* (adil), *ar-ra'yu* (wawasan), dan *al-hikmah* (kebijaksanaan). proses rekrutmen keanggotaan lembaga ini memang masih cukup longgar untuk ditafsirkan. Apabila dalam konteks sekarang dipahami bahwa lembaga ini sebagai parlemen semacam Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat, jelas sangat layak untuk dipertimbangkan. Terlebih, bila lembaga legislatif ini diposisikan dalam pemahaman yang diajukan oleh Al-Mawardi dengan istilah *Ahl Al-Ikhtiyar* yang bertugas memilih imam atau penguasa sah.¹⁷

Dalam Islam *Syura* (Musyawarah) merupakan perintah dalam menyelesaikan urusan-urusan yang menyangkut kenegaraan yang termaktub dalam Al-Qur'an perintah bermusyawarah.

فِيمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ

وَأَسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah-lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”(Q.S. Ali-Imran [3]: 159)¹⁸

¹⁷ Nashir Fahmi, *Menegakkan Syariat...*, h. 83-84

¹⁸ Ayat Al-Qur'an

Konsep Musyawarah dengan *ahl al-hall wa al-aqd* oleh beberapa pemikir muslim disamakan dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di dalam pemerintahan yang menganut sistem demokrasi. Menurut Zainal Abidin Ahmad, terdapat dua asas yang dibawa oleh islam sejak awal, yakni *Pertama*, asas demokrasi yang terkandung dalam konsep *musyawarah*, dan *Kedua*, asas parlementarisme atau perwakilan dalam konsep *Ulil Amri*. Tampaknya para fuqaha kita berpendapat bahwa lembaga ini (*ahlul-halli wa-'aqdi*) hanya mempunyai fungsi politik saja, yaitu seperti telah kami katakan memilih penguasa, berbaiat padanya dengan meminta pertanggungjawaban padanya,serta mengontrol tugas-tugasnya dan memecatnya manakala telah kehilangan syarat-syarat keahliannya untuk memegang jabatan pimpinan negara.¹⁹

Demokrasi yang diperkenalkan islam sejak awal melalui lembaga musyawarah adalah demokrasi politik yang terdiri atas kemerdekaan atau kebebasan, perlindungan hak asasi manusia, dan pada saat yang bersamaan juga melaksanakan demokrasi ekonomi berupa pemberian bagian dari zakat yang dikumpulkan oleh negara melalui petugas amil kepada kaum fakir, kaum miskin dan sebagainya,

¹⁹ Taufik Asy-syawii, *Syura Bukan Demokrasi*,... ,h. 564

dan hal itu tercantum di dalam Al-Qur'an sebagai bagian dari konstitusi Negara Madinah.²⁰

Sementara itu, hubungan antara demokrasi dan perwakilan di dalam negara madinah awalnya terlembagakan di dalam majelis sahabat, Majelis Syura, kemudian diimplementasikan kedalam lembaga *ahl al-hall wa al-aqd*, dalam terminologi politik dikenal dengan sebutan Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat. Menariknya, di Negara Madinah ada institusi yang disebut *Majelis Sahabat* atau *Majelis Syuyukh* yang anggota-anggotanya terdiri dari para *pemuka sahabat*, pemuka rakyat Ibu Kota Madinah, dan para kepala kabilah atau suku. Majelis inilah yang menjadi Deawn Perwakilan Rakyat atau parlemennya negara Madinah. Jika demokasi barat menggunakan istilah parlemen yang berarti bicara dan pembicaraan, maka *Syura* (Musyawarah) sebagai *teodemokrai* (nomokrasi islam) menggunakan istilah *ulil amri* yang berarti “wakil” dan “perwakilan”.²¹

Dari penjelasan diatas jika direlevansikan dengan keadaan negara Indonesia saat ini sebetulnya memiliki persamaan yang nyata bahwa sistem perwakilan merupakan bagian dasar dalam menjalankan

²⁰ Muhamad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, (Lkis Yogyakarta, 2010), h. 161

²¹ Muhamad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam....* ,h. 163

ketatanegaraan melalui sistem demokrasi. Dengan adanya perwakilan akses representasi daerah terbuka luas dalam memperjuangkan aspirasi daerah.

B. SISTEM BIKAMERAL INDONESIA

Biasanya ada dua kategori yang dibedakan, kategori pertama adalah perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai *trustee*, dan perannya sebagai pengemban “mandat” Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota badan legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik, hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).²²

Istilah Struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah lain disebut Bikameral, dalam beberapa definisi tentang Bikameralisme adalah sebagai berikut:

- a. Sistem bikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari dua kamar untuk melaksanakan mekanisme *Check and Balances*

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Ikrar Mandiriabadi, 2008), h. 317

agar terhindar dari resiko pemerintahan yang diktator. Benjamin Franklin menulis kemajemukan pembuat undang-undang adalah cara untuk menjadikan pemerintah yang baik (*good government*) diatas eksekutif yang tunggal.

- b. Bikameral adalah devisi dalam badan legislatif yang terdiri dari beberapa komponen atau kamar, di Amerika kongres terdiri dua kamar yaitu senat dan *House of representative*
- c. Sistem bikameral dalam badan pembuat undang-undang terdiri dari dua badan atau kamar (biasanya disebut *house of representatives* dan *senate*), setiap pemerintahan yang mengatur sistem federal mempunyai dua badan pembuat undang-undang.

Sistem bikameralisme merupakan salah satu dari klasifikasi sistem keparlemenan yang ada di dunia, seperti yang dikemukakan Arend Lijphart dalam bukunya *Patterns of Democracy*, bahwa bikameralisme merupakan sebuah dikotomi dari kategori sistem keparlemenan di dunia yang ditandai oleh adanya dua kamar yang memiliki nama masing-masing. Kamar pertama atau yang bisa disebut *lower hous* biasanya lebih penting dari kamar kedua (*upper house*). Selanjutnya Liphart menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dari bikameralisme ini. Secara original, fungsi yang penting dari kamar kedua atau *upper house* yang dipilih dari basis terbatas adalah melayani sikap konservatif yaitu agresifitas dari kamar pertama yang biasanya

anggotanya dipilih secara lebih demokratis. Pertimbangan lain adalah adanya keinginan untuk mengurangi agresifitas DPR (*lower*) dalam hal isu-isu kebijakan terkini. Selain itu, pertimbangan yang tidak kalah penting adalah pentingnya kamar kedua untuk mencegah korupsi atau perbuatan kekuasaan oleh lembaga lain, oleh eksekutif atau oleh kepentingan khusus.²³

Sebelumnya persoalan sistem antara unikameral dan bikameral selalu menjadi diskursus dalam perkembangan negara, Jika dilihat dari negara yang menganut demokrasi, sesuai dengan data Institute for Democracy and Electoral Assisstants (IDEA) yang menyurvei 54 negara demokrasi ditemukan 32 negara demokrasi memilih Bikameral dan 22 negara Demokrasi memilih unikameral, seperti dikutip oleh Ginanjar dalam harian Jawa Pos (26 Desember 2006) sebagian besar negara demokrasi memilih bikameral.²⁴

Dalam sistem bikameral hakikatnya suatu bentuk wadah demokrasi perwakilan yang terdiri dari dua kamar, atau dua dewan dalam suau lembaga legislatif, artinya lembaga tersebut jika dikaitkan dengan lembaga di Indonesia yaitu DPR dan DPD. Peranan penting

²³ Miki Pirmansyah, "*Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia*," Jurnal Cita Hukum, vol. 1 Juni 2014, h. 168

²⁴ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 190

sebagai kelengkapan struktural negara yang melahirkan bikameralism. di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar, memang dikenal adanya forum persidangan bersama dinantara dua kamar parlemen yang biasa disebut sebagai *joint session* atau sidang gabungan. Akan tetapi, sidang gabungan itu bukanlah lembaga yang tersendiri. Misalnya, di Amerika Serikat terdapat *the Hous of Revrepresentatives* dan *Senate*. Keduanya disebut sebagai *Congress of the United of America*. Jika sidang gabungan atau *joint session* diadakan, maka namanya adalah persidangan Kongres.²⁵

Semula, reformasi struktur parlemen Indonesia yang disarankan oleh banyak kalangan ahli hukum dan politik supaya dikembangkan menurut sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu, masing-masing kamar diusulkan, dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung sangat luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal, hal itu dianggap sesuai dengan kecenderungan umum di dunia, dimana negara-negara federal yang memiliki parlemen dua kamar selalu mengembangkan tradisi

²⁵ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 125

strong bicameralisme, sedangkan dilingkungan negara-negara kesatuan bikameralisme yang di praktikkan adalah *soft bicameralism*. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia dimasa depan di nilai oleh sebagian ilmuan politik dan hukum cenderung bersifat federalistis dan karena itu lebih tepat mengembangkan struktur parlemen yang bersifat *strong bicameralism*.

Namun demikian, perubahan ketiga UUD 1945 hasil sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 justru mengadopsi gagasan parlemen Bikameral yang bersifat *soft*, kedua kamar dewan perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.²⁶

Oleh karena itu, kepentingan daerah yang diperjuangkan oleh dewan perwakilan daerah sudah dengan sendirinya berkaitan pula dengan kepentingan seluruh rakyat yang ada di daerah-daerah yang bersangkutan, hanya saja dalam bentuk teknisnya di lapangan. Prinsip keterwakilan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat memang harus

²⁶ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 154

dibedakan secara tegas dari pengertian keterwakilan daerah melalui Dewan Perwakilan Daerah. Jika keduanya tidak dibedakan, orang tidak dapat mengetahui secara pasti mengenai hakikat keberadaan kedua kamar dewan perwakilan tersebut dalam kerangka sistem parlemen dua kamar yang hendak dikembangkan dimasa depan. Pembedaan itu juga berkaitan dengan sistem rekrutmen keanggotaan keduanya yang sudah tentu seharusnya dibedakan satu sama lain, dengan begitu perbedaan kedua lembaga perwakilan tersebut dapat terus dipertahankan sesuai dengan hakikat keberadannya.²⁷

Saat ini, sesuai dengan perubahan keempat UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Parlemen Indonesia, dan dengan bentuk bikameral yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau di dalam terori Bikameral dan dilihat dari tujuannya merupakan kamar kedua atau majelis tinggi dari parlemen, dan merupakan kamar kedua atau majelis tinggi untuk perwakilan teritorial dengan tugas menyeruakan aspirasi kepentingan masyarakat daerah.²⁸

²⁷ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*,....., h. 153

²⁸ Reni Dwi Purnomowati, *Impelentasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*,...., h. 24-25

1. Parlemen Islam

Parlemen adalah sebuah lembaga yang mencakup beberapa orang dari perwakilan rakyat dengan jumlah yang sangat terbatas, yang memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain dengan kesamaan geografis, di bawah naungan apa yang dinamakan dengan negara dalam kedudukan mereka sebagai wakil rakyat atau representasi mereka. Lembaga ini biasanya disebut juga dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan ini berbeda-beda bentuk dan penamaanya antara satu negara dengan negara lain. Sebagaimana dewan tersebut berbeda-beda berdasarkan perbedaan rezim yang silih berganti dalam sebuah negara. Dewan legislatif itulah yang dimaksudkan sebagai kekuasaan legislatif dalam sistem politik kotemporer.²⁹

Dalam kajian Fiqh Siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah* yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Akan tetapi, dalam wacana Fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-Sulthah al-ta'nfidziyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-*

²⁹ Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Parlemen Di Negara Islam Modern Hukum Demokrasi, Pemilu, Dan Golput*, (Jakarta:Pustaka Al-Kautsar, 2016), h. 13

sulthah al-qadha'iyah), dalam konteks ini kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi:

- a. Pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
- b. Masyarakat islam yang akan melaksanakannya
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam. Dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat.³⁰

Kekuasaan legislatif terdiri dari parlemen oleh rakyat, dimana fungsi terpentingnya adalah merumuskan undang-undang, mengaktifkan anggaran umum atau nasional, dan mengawasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi anggaran dan administrasi. Parlemen juga memiliki kewenangan untuk memberhentikan kepala pemerintahan dan menjatuhkan satu pemerintah. *Majelis Asy-Syura* Terkadang kekuasaan legislatif terdiri dari satu majelis atau satu kamar

³⁰ Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 187

(Unikameral). Lembaga ini memiliki banyak nama dengan pengertian yang tidak jauh berbeda. Dalam sistem politik Mesir dan Suriah, kekuasaan tersebut dinamakan *Asy-Sya'b* (Dewan Rakyat), dalam sistem pemerintahan. Yaman dan Lebanon dinamakan *Majelis An-Nuwwab* (Dewan Perwakilan), Di Kuwait dinamakan *Majelis Al-Ummah* (Dewa Nasional), di Palestina dinamakan *Al-Majelis At-Tasyri'i Al-Falestini* (Dewan Legislatif Palestina), dan dalam sistem pemerintahan Qatar dinamakan (Dewan Permusyawaratan).

Disamping itu, kekuasaan legislatif dalam sistem-sistem yang lain terdiri dari dua Majelis (Bikameral), dimana masing-masing majelis memiliki nama sendiri-sendiri, dalam sistem politik Sudan, kekuasaan legislatif terdiri dari dua majelis; salah satunya dinamakan *Al-Wilayat* (Dewan Wilayah), dimana keduanya dinamakan *Al-Hai'ah At-Tasyri'iyah Al-Qaumiyyah* (Lembaga Legislasi Nasional). Begitu juga dengan kerajaan Bahrain, dimana salah satunya dinamakan *Al-Majelis Al-Wathani* (Dewan Nasional). Kerajaan Yordania juga menganut sistem Bikameral, dimana salah satunya dinamakan *Majelis Al-Nuwwab* (Dewan Perwakilan) sedangkan yang lain dinamakan

Majelis Al-A'yan (Dewan Kehormatan), dimana keduanya dinamakan *Majelis Al-Ummah* (Dewan Nasional).³¹

2. Sistem Satu Majelis (Unikameral)

Sistem unikameral adalah apabila tugas-tugas kekuasaan legislatif dijalankan sepenuhnya oleh sebuah dewan, dengan nama yang bagaimanapun. Penyebutan nama-nama ini berbeda-beda dalam negara yang menganut sistem unikameral. Di antara nama-nama tersebut adalah *Majelis Asy-Syura* (Dewan Permusyawaratan), *Majelis Al-Ummah* (Dewan Umat), *Majelis An-Nuwwab* (Dewan Perwakilan), *Al-Majelis Al-Wathani* (Dewan Nasional), *Al-Majlis An-Niyabi* (Dewan Perwakilan), dan *Majelis Asy-Sya'b* (Dewan Rakyat), dan nama-nama lainnya.

1. Keistimewaan Sistem Unikameral.
 - a. Kesatuan kekuasaan legislatif
 - b. Efisiensi kerja dan penentuan sikap, tidak membutuhkan waktu dan proses panjang, terhindar dari perdebatan-perdebatan dan berulang-ulang dan melelahkan, dan menghindarka diri dari perbedaan pendapat yang tidak berkesudahan dan mengalami jalan buntu (*dead locked*)
 - c. Dewan kedua biasanya menjadi batu sandungan bagi anggota dewan yang terpilih,seringkali dewan kedua ini menghambat

³¹ Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Parlemen Di Negara Islam Modern Hukum Demokrasi, Pemilu, Dan Golput*, h. 13-14

perumusan undang-undang yang dikehendaki dewan meskipun kualitas keterpilihan mereka ini lebih rendah dibandingkan dewan pertama.

3. Sistem Dua Majelis (Bikameral)

Sistem dua majelis atau bikameral ini memiliki beberapa keistimewaan setelah terpisah dari sistem Unikameral. Di antara keistimewaan-keistimewaan tersebut antara lain.

- a. Mencegah campur tangan parlemen ataupun kediktatorannya, dan inilah yang sering terjadi pada sistem unikameral.
- b. Partisipasi dewan kedua dalam merumuskan undang-undang dan membidaninya dengan lebih baik hingga mampu meminimalisir kesalahan-kesalahan dan penyimpangan yang mungkin terjadi. Hal itu terjadi karena materi perundang-undangan tersebut telah diteliti dan dipelajari secara intensif oleh dua dewan yang berbeda.
- c. Keberadaan dewan kedua dianggap sebagai unsur penyeimbang atau yang mendamaikan ketika terjadi perbedaan pandangan antara pemerintah dengan dewan pertama.³²

C. KEKUASAAN KEHAKIMAN

Dalam negara demokrasi lembaga kehakiman atau peradilan dalam berbagai sektor dan tingkatannya merupakan keharusan mutlak, segala

³² Ali Muhammad Ash-Shallabi, *Parlemen Di Negara Islam Modern Hukum Demokrasi, Pemilu, Dan Golput*, h. 20-21

perkara dan sengketa ketika sudah ketangan negara harus di selesaikan secara hukum atau undang-undang yang berlaku, dan warga Negara mempunyai hak dan kedaulatan bersama.³³ Berdasarkan Undang-Undang Pasal 24 ayat (1), Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang berdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.³⁴ Dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang bersifat independen yaitu sebagai berikut:

1. Kekuasaan kehakiman merupakan pelaksanaan fungsi peradilan, dan pengadilan hanya bekerja apabila ada pelanggaran hukum atau hak warga negara tanpa adanya kekuasaan lainnya yang melakukan intervensi.
2. Fungsi peradilan hanya berlangsung apabila ada kasus pelanggaran hukum yang khusus, hakim masih dalam koridor tugasnya, jika memutus suatu perkara menolak menerapkan prinsip yang berlaku umum.
3. Kekuasaan kehakiman berfungsi jika diperlukan dalam hal adanya sengketa yang diatur dalam hukum, jika suatu putusan

³³ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), h. 125

³⁴ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 24 Tentang Mahkamah Konstitusi

berujung pada terbuktinya suatu kejahatan pelakunya dapat ditahan.³⁵

Cabang kekuasaan kehakiman di kembangkan sebagai suatu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD, maka cabang kekuasaan kehakiman yang juga dapat di pahami terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.³⁶

a. Mahkamah Agung

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 24, dilanjutkan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dalam Pasal 24A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah ini pada

³⁵ Bachtiar, *Problematika Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, (Jakarta: Swadaya Group), h. 92

³⁶ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 191

pokoknya merupakan pengawal Undang-Undang (*the guardian of Indonesian Law*).³⁷

Menurut Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 berbunyi:

1. *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.*
2. *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*³⁸

Pembinaan kekuasaan kehakiman dalam satu atap itu dianggap penting, sehingga pembinaan administrasi badan-badan peradilan yang selama ini di tangani secara terpisah-pisah di bawah beberapa departemen pemerintahan, dapat direorganisasikan seluruhnya di bawah pembinaan Mahkamah Agung.³⁹ Namun demikian, dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C ayat (1), hak uji oleh Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi pada pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, Mahkamah Agung sesuai ketentuan Pasal 24A ayat (1) masih tetap berhak melakukan pengujian atas peraturan di bawah Undang-Undang

³⁷ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 135

³⁸ Pasal 24 UUD 1945

³⁹ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*,..., h. 197

terhadap Undang-Undang Dasar atau peraturan yang lebih tinggi, sesuai prinsip hirarki hukum. Tampaknya para perumus perubahan UUD 1945 berfikir sangat pragmatis. Karena selama ini Mahkamah Agung memang telah memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian atas peraturan di bawah undang-undang, maka kewenangan untuk menguji undang-undang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru. Kebetulan pula Mahkamah Konstitusi Korea Selatan yang dijadikan salah satu acuan dalam pembahasan mengenai ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia ini, juga memisahkan kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD dan pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.⁴⁰

b. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar Konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.⁴¹ seperti telah dikemukakan di atas, secara umum dapat dikatakan, bahwa keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal Lembaga Mahkamah Konstitusi

⁴⁰ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*,..., h. 200

⁴¹ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*,..., h. 130

yang berdiri sendiri. Sampai sekarang baru ada 78 negara yang membentuk Mahkamah ini secara tersendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *Supreme Court* yang ada di setiap negara. salah satu contohnya ialah Amerika Serikat. Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi seperti *judicial review* dalam rangka menguji konstusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian materiel, dikaitkan langsung dengan kewenangan Mahkamah Agung (*Supreme Court*). Akan tetapi, di beberapa negara lainnya, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoriterian menjadi demorkasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi itu dapat dinilai cukup populer.⁴²

Sejak 2001 secara resmi Amandemen Ketiga menerima masuknya Mahkamah Konstitusi di dalam UUD 1945. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi ini menurut 7B dan Pasal 24C kewenangannya bukan hanya menguji Undang-Undang terhadap UUD melainkan meliputi:

a. Kewenangan

- 1) Menguji UU terhadap UUD
- 2) Mengadili sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD
- 3) Memutus pembubaran parpol.
- 4) Memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu.

⁴² Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*,..., h. 201

- 5) Sejak keluarnya UU No. 12 Tahun 2008 MK diberi kewenangan baru, yaitu memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu kepala daerah.
- b. Kewajiban Memutus pendapat DPR bahwa presiden/wapres telah melakukan pelanggaran tertentu menurut UUD dan/atau Presiden/wapres tidak lagi memenuhi syarat.⁴³

Mahkamah Konstitusi paling lambat sudah harus terbentuk pada tanggal 17 agustus 2003. Sebelum Mahkamah Konstitusi terbentuk sebagaimana mestinya, sesuai ketentuan Aturan Peralihan, segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁴⁴

c. Komisi Judicial

Kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Dalam bahasa Indoensia, fungsi kekuasaan yang ketiga ini seringkali disebut cabang kekuasaan “Yudikatif”, dari istilah Belanda *judicatief*.⁴⁵ Selain kedua badan kekuasaan kehakiman terssebut ada lagi satu lembaga baru yang kewenangannya ditentukan dalam UUD, yaitu komisi judicial. Dewasa ini, banyak negara terutama negara-negara yang sudah maju mengembangkan komisi judicial (*judicial commision*) semacam ini dalam lingkungan peradilan dan

⁴³Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 262

⁴⁴ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*,..., h.205

⁴⁵ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 310

lembaga-lembaga penegak hukum lainnya maupun dilingkungan organ-organ pemerintahan pada umumnya.

Meskipun lembaga baru ini tidak menjalankan kekuasaan kehakiman, tetapi keberadaannya diatur dalam UUD 1945 Bab IX tentang kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Dalam pasal 244B ditegaskan: (1) Komisi judicial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, (2) Anggota komisi judicial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, (3) Anggota komisi judicial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi judicial diatur dengan undang-undang.⁴⁶

Begitupun dalam Islam lembaga-lembaga negara ada kemiripan seperti halnya negara di era modern, salah satu kekuasaan kehakiman dalam Islam dikenal dengan sebutan *Sulthah Qadhaiyah*. Tugas lembaga ini, menurut Imam Al-Ghazali ialah mengawasi serta

⁴⁶ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*,..., h. 206

memlihara jalannya segala peraturan dalam negara untuk menyelesaikan atau membandding setiap perkara, dan di dalam menjatuhkan putusan sebaiknya hakim bermusyawarah terlebih dahulu di dalam dewannya. “Muhammad Asad” menjelaskan tugas lembaga ini sebagai berikut:

1. Penentu kata akhir dalam semua sengketa yang terjadi antara amir dengan majelis permusyawaratan yang diajukan oleh masalah satu di antara kedua belah pihak.
2. Hendaknya ia memegang kata pamungkas (hak veto) untuk membatalkan undang-undang yang manapun atau kebijaksanaan administrasi apapun yang diambil oleh amir, manakala lembaga ini berpendapat bahwa salah satu di antara kedua hal itu bertentangan dengan nash-nash Al-Qur'an dan Sunnah Rasul. Artinya, lembaga ini mesti menjadi pengawal konstitusi negara yang bisa dipercahya.

Kekuasaan yudikatif ini mempunyai tiga lembaga yang masing-masing berkuasa dalam bidangnya, ketiga lembaga tersebut yaitu *Qadha*, *Hisbah*, dan *Madhalim*. Di samping itu ada pula lembaga *Tahkim* dan *Ifta*.⁴⁷ Berikut ini kita dapat melihat pembahasan diantar lembaga-lembaga tersebut.

⁴⁷ Zakaria Syafe'i, *Negara Dalam Perspektif Islam Fiqih Siyasa*, (Jakarta: Hartomo Media Pustaka, 2012), h. 122-123

a. Qadha

Qadha adalah suatu lembaga hukum yang bertugas menyelesaikan pertikaian yang berhubungan dengan agama secara umum dan meluas, dan statusnya guna menampakkan hukum agama bukan menetapkan sesuatu hukum, karena hukum telah ada dalam hal apa pun yang dihadapi hakim. Hakim yang menerangkannya ke dalam alam kenyataan, bukan menetapkan sesuatu yang belum ada.⁴⁸

b. Hisbah

Hisbah adalah suatu tugas keagamaan yang dilaksanakan oleh penguasa dalam bidang *amar ma'ruf nahi munkar*. Orang yang mengang lembaga ini di sebut muhtasib yang bertugas mengawasi berlaku tidaknya undang-undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh di langgar oleh seorang pun. Muhtasib juga memberikan putusan-putusan dalam hal-hal yang perlu segera di selesaikan.

c. Al-Madhalim

Lembaga ini termasuk dalam yudikatif (kekuasaan kehakiman) yang lebih tinggi dari kekuasaan *qadhi* dan *muhtasib*. Lembaga ini bertugas, memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilaukan oleh penguasa dan hakim-hakim atau anak-anak dari orang-orang yang

⁴⁸ Zakaria Syafe'i, *Negara Dalam Perspektif Islam Fiqih Siyasa*,..., h. 123

berkuasa dan yang diperiksa dalam lembaga ini adalah perkara-perkara yang diajukan oleh seorang yang teraniaya dan sebagiannya pula tidak memerlukan pengaduan dari yang bersangkutan.

d. Tahkim

Lembaga ini berfungsi sebagai pihak yang bisa menyelesaikan perkara bila terjadi adanya dua orang yang ingin minta keputusan hukum tanpa tekanan undang-undang dan menerima putusan hakim itu dengan suka rela serta merasa puas dan lega. Oleh karena itu, yang dimaksudkan dengan *tahkim* ialah dua orang atau lebih mentahkimkan kepada seorang diantara mereka untuk diselamatkan sengketanya dan diterapkan hukum syara atas sengketa mereka itu. Menurut Ibnu Qudamah hukum yang diterapkan bukan berlaku pada semua perkara, terkecuali dalam bidang nikah, *lian*, *qadzaf* dan *qishash*. Karena dalam bidang-bidang tersebut penguasa saja yang dapat memutuskannya.

e. Fatwa

Fatwa ialah menjawab suatu pertanyaan yang tidak begitu jelas hukumnya. Pada kenyataannya, memberi fatwa adalah menyampaikan hukum Allah kepada manusia. Seorang mufti harus memenuhi syarat sebagai orang yang dapat beristimbath hukum mengenai apa yang telah terjadi, sedangkan fatwanya sendiri tidaklah mengikat dan mutlak

senantiasa mesti diikuti, berbeda dengan hakim yang segala putussannya benar-benar mengikat. Perbedaan fatwa dengan lembaga-lembaga kehakiman lainnya adalah bahwa fatwa menyampaikan hukum kepada seorang atau beberapa orang tanpa ada dua pihak yang bersengketa atau gugat menggugat dalam suatu perkara.⁴⁹

⁴⁹ Zakaria Syafe'i, *Negara Dalam Perspektif Islam*,....., h. 124-128