

**PERAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH  
NOTARIS DALAM PERSPEKTIF  
FIQH SIYASAH**

**SKRIPSI**

**Oleh:  
M. IRFAN YASRIZAL MEGA  
NPM: 1521020226**



**Program Studi: Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyah*)**

**FAKULTAS SYARIAH UNIVERSITAS ISLAM  
NEGERIRADEN INTAN LAMPUNG  
1444 H/2022 M**

**PERAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH  
NOTARIS DALAM PERSPEKTIF  
FIQH SIYASAH**

**Skripsi**

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-  
Syarat Guna Mendapatkan Gelar Sarjana S1 dalam Ilmu  
Syari'ah**

**Oleh:**

**M. IRFAN YASRIZAL MEGA**

**NPM: 1521020226**



**Program Studi: Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyah*)**

**Pembimbing I : Agustina Nurhayati, S.Ag. M.H**

**Pembimbing II: Marwin, S.H., M.H**

**FAKULTAS SYARIAH UNIVERSITAS ISLAM  
NEGERIRADEN INTAN LAMPUNG  
1444 H/2022 M**

## ABSTRAK

Notaris dalam menjalankan jabatan dan tugasnya sebagai pejabat umum harus memiliki rasa tanggung jawab terhadap Negara dan masyarakat meskipun Notaris bukanlah Pegawai Negeri yang juga harus diawasi agar tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilakukan terhadap Notaris pada saat berlakunya Peraturan Jabatan Notaris berada pada Hakim Pengawas yang ditunjuk oleh Pengadilan Negeri untuk melakukan pengawasan terhadap segala perbuatan dan tingkah laku dari Notaris. Akan tetapi untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas dari Notaris sebagai pejabat umum maka dikeluarkanlah suatu peraturan baru yang berlaku bagi Notaris, yaitu Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004. Dengan berlakunya Undang-undang tersebut maka kewenangan Pengadilan Negeri sebagai pengawas Notari menjalankan tugasnya berakhir yang kemudian digantikan oleh Pengawas yang disebut Majelis Pengawas.

Berdasarkan penjabaran di atas rumusan masalah dalam skripsi ini adalah Pertama, Bagaimana peran Majelis Pengawas Daerah Notaris menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris? Kedua, Bagaimana perspektif *fiqh siyasah* terhadap peran Majelis Pengawas Daerah Notaris? tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui peran Majelis Pengawas Daerah Notaris yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 dan Untuk mengetahui perspektif *fiqh siyasah* tentang peran Majelis Pengawas Daerah Notaris.

Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan (*library Reaserch*), sedangkan sifat penelitian yang digunakan *deskriptif analisis*, yaitu suatu penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data. Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka dengan cara membaca, menelaah, dan mengutip sumber-sumber bacaan terkait. Selanjutnya data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan dari penelitian ini yaitu Peran Pengawasan Terhadap Notaris Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan merupakan amanat Undang-undang Jabatan Notaris, khususnya Pasal 67 Ayat (1) dan (2) pada UU No. 30 tahun 2004 yang menyatakan bahwa menteri berwenang dalam mengawasi notaris dan dalam melaksanakan pengawasannya menteri membentuk majelis pengawas. Oleh karenanya pengawasan yang dilakukan sebelum berlakunya Undang-undang Jabatan Notaris adalah bersifat preventif

dan represif, akan tetapi setelah berlakunya Undang-undang Jabatan Notaris maka pengawasan yang dilakukan lebih bersifat preventif dan kuratif. Sedangkan untuk pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan adalah berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik Profesi Notaris. Perspektif *Fiqh Siyasah* Terhadap Peran Majelis Pengawas Notaris Daerah Notaris sudah sesuai dengan *Fiqh Siyasah Qadhaiyah* karena dalam menjalankan jabatannya sudah diberikan perlindungan hukum sebagaimana *fiqh siyasah Qadhaiyyah* merupakan menampakkan hukum agama atau sebagai lembaga peradilan.



## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Irfan Yasrizal Mega  
NPM : 1521020226  
Jurusan/Prodi : Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyah*)  
Fakultas : Syariah

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Peran Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*” adalah benar-benar merupakan hasil karya penyusun sendiri, bukan duplikasi ataupun saluran dari karya orang lain kecuali pada bagian yang telah dirujuk dan disebut dalam *footnote* atau daftar pustaka. Apabila di lain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggung jawab sepenuhnya ada pada penyusun.

Demikian surat pernyataan ini saya buat agar dapat dimaklumi.

Bandar Lampung, 27 Juni 2022

Penulis



M. Irfan Yasrizal Mega  
1521020226



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG FAKULTAS SYARIAH

Alamat Jl.Let.Kol.H.Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp (0721) 703260

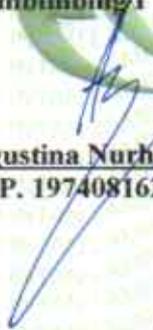
PERSETUJUAN

Judul : "Peran Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*"  
Nama : M. Irfan Yasrizal Mega  
NPM : 1521020226  
Jurusan : Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyah*)  
Fakultas : Syari'ah

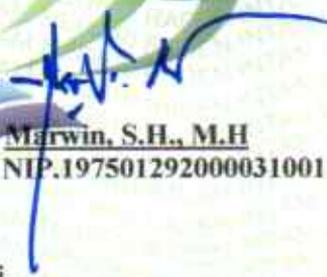
MENYETUJUI

Untuk dimunaqasahkan dan dipertahankan dalam Sidang Munaqasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

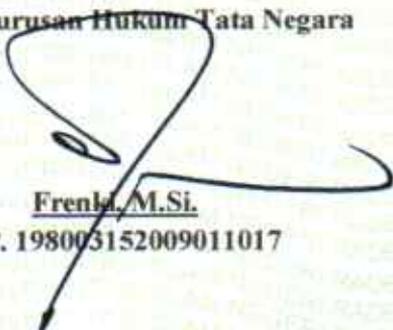
Pembimbing I

  
Agustina Nurhayati, S.Ag., M.H  
NIP. 197408162003122004

Pembimbing II

  
Marwin, S.H., M.H  
NIP.197501292000031001

Mengetahui  
Ketua Jurusan Hukum Tata Negara

  
Frenki, M.Si.  
NIP. 198003152009011017



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG FAKULTAS SYARIAH DAN  
HUKUM

Alamat Jl.Let.Kol.H.Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp (0721) 703260

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul "Peran Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Perspektif *Fiqh Siyazah*". Disusun M. Irfan Yasrizal Mega, NPM: 1521020226, Program Studi: Hukum Tatanegara (*Siyazah Syar'iyah*), telah diujikan dalam sidang munaqasah di Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung.

TIM MUNAQASAH

Ketua : Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.Si.

(.....)

Sekretaris : Hendriyadi, S.H.I., M.H.I.

(.....)

Penguji I : Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H.

(.....)

Penguji II : Marwin, S.H., M.H

(.....)



Mengetahui  
Dekan Fakultas Syariah

Dr. Liky Faizal, S.Sos., M.H

NIP. 196908081993032002

## MOTTO

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ  
الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ١٠٤

*“dan hendaklah ada di antara kamu segolongan rakyat yang menyeru kepada kebijakan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang mungkar. Merekalah orang-orang yang beruntung”.* (QS. Ali Imran ayat 104)



## PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji dan syukur yang mendalam kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya karena telah diselesaikannya skripsi ini, Shalawat serta salam tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat, dan pengikutnya, semoga kita mendapat syafaatnya. Skripsi ini Ku persembahkan kepada:

1. Kedua orang tuaku tercinta, ayahku Irawan SL dan Ibuku Pusri Aliya Maya yang sangat penulis sayangi dan sangat penulis banggakan yang dengan penuh keikhlasan dan kasih sayang telah mendidik, memberikan bimbingan sehingga menjadi sumber inspirasi dan semangat.
2. Keluarga besar tercinta terutama untuk Cicik, Makcik, Adikku Andini yang selalu membantu baik moril maupun materil serta adik-adikku M. Riza Wijaya, Fahmi Ali Al Habib, Indah Carisa Cahaya Putri yang selalu memberikan semangat.
3. Almamater ku UIN Raden Intan Lampung



## RIWAYAT HIDUP

Penulis adalah seorang anak Laki-Laki bernama M. Irfan Yasrizal Mega, lahir pada tanggal 01 April 1997 Kota Bumi, Lampung Utara. Penulis sebagai anak Pertama dari empat bersaudara dari pasangan suami istri Irawan SL dan Pusri Aliya Maya.

Adapun riwayat pendidikan penulis sebagai berikut

1. TK Al-Islamiah 2001-2002
2. SD Negeri 01 Kotabumi Udik 2003-2008
3. SMP Negeri 02 Kotabumi 2008-2011
4. SMA PGRI 01 Kotabumi 2011-2014
5. Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung 2015-2022

Bandar Lampung, 27 Juni 2022  
Yang Menyatakan,



M. Irfan Yasrizal Mega  
1521020226

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini dengan judul **“Peran Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Perspektif *Fiqh Siyasa*”**. Shalawat serta salam semoga Allah melimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, sahabat, dan Umatnya. Skripsi ini disusun sebagai tugas dan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasa Syar’iyah*), Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, motivasi, saran dan kritik yang telah diberikan oleh semua pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih seluruhnya kepada:

1. Bapak Prof Wan Jamaluddin Z, M.Ag, Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang telah memberikan kesempatan kepada penulis menimba ilmu pengetahuan di kampus tercinta ini.
2. Ibu Dr. Efa Rodiah Nur, M.H selaku Dekan Fakultas Syari’ah UIN Raden Intan Lampung.
3. Bapak Frenki, M.Si., selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara (*Siyasa Syar’iyah*) Fakultas Syari’ah UIN Raden Intan Lampung.
4. Ibu Agustina Nurhayati, S.Ag. M.H selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu dalam membimbing penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dan Bapak Marwin, S.H., M.H selaku Pembimbing II yang telah membimbing penulis serta meluangkan waktu untuk membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari’ah UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan serta telah banyak mendidik penulis.

6. Bapak Drs. Muhammad Qirom, selaku Kasubbag Akademik dan seluruh karyawan Fakultas Syariah yang telah banyak membantu penulis.
7. Kepada Pimpinan dan karyawannya baik Perpustakaan pusat maupun Perpustakaan Fakultas Syari'ah atas diperkenalkannya peneliti meminjam literatur yang dibutuhkan.
8. Sahabat-sahabatku di UIN Raden Intan Lampung yang tidak bias disebutkan satu persatu.
9. Almamater tercinta UIN Raden Intan Lampung.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, hal itu karena tidak lain karena keterbatasan kemampuan, pengetahuan dan waktu yang dimiliki. Akhirnya dengan kerendahan hati semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca atau peneliti berikutnya untuk pertimbangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu syariah, semoga Allah melimpahkan pahala yang berlipat ganda atas bantuan yang telah diberikan kepada peneliti dalam menyelesaikan skripsi maupun studi di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Aamiin Yarobbal'amin.

Bandar Lampung, 27 Juni 2022

Penulis,

M. Irfan Yasrizal Mega

1521020226

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN</b> .....	<b>v</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>vi</b>
<b>PENGESAHAN</b> .....	<b>vii</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>viii</b>
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	<b>ix</b>
<b>RIWAYAT HIDUP</b> .....	<b>x</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiii</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Penegasan Judul .....	1
B. Latar Belakang Masalah.....	2
C. Fokus dan sub-Fokus Penelitian.....	8
D. Rumusan Masalah.....	9
E. Tujuan Penelitian .....	9
F. Manfaat Penelitian .....	9
G. Kajian Terdahulu yang Relevan.....	9
H. Metode Penelitian .....	12
I. Sistematika Pembahasan.....	15

### **BAB II LANDASAN TEORI**

A. Pengertian <i>Fiqh Siyasah</i> .....	17
B. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyasah</i> .....	22
C. Tujuan <i>Fiqh Siyasah</i> .....	25
D. <i>Fiqh Siyasah Qadhiyah</i> .....	25

### **BAB III DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN**

A. Notaris .....	41
1. Pengertian Notaris .....	41
2. Dasar Hukum.....	43
3. Syarat diangkat Sebagai Notaris .....	44

4. Kewenangan dan Kewajiban serta Larangan Notaris .....	44
5. Pemberhentian Notaris .....	48
B. Pengawasan Terhadap Notaris .....	49
1. Pengertian Pengawasan .....	49
2. Manfaat dan Norma Etika Pengawasan .....	50
3. Tata Cara Pengawasan Notaris .....	51
4. Majelis Pengawas Daerah Notaris .....	53

#### **BAB IV ANALISIS PENELITIAN**

A. Analisis Peran Majelis Pengawas Notaris Daerah Menurut Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 .....	57
B. Perspektif <i>Fiqh Siyasah</i> Terhadap Peran Majelis Pengawas Daerah Notaris .....	63

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	67
B. Rekomendasi .....	67

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	69
-----------------------------	----



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Penegasan judul

Judul merupakan salah satu bagian penting dan mutlak kegunaannya dalam semua bentuk tulisan atau karangan, karena judul sebagai pemberi arah sekaligus dapat memberikan gambaran isi yang terkandung di dalamnya. Agar tidak menimbulkan salah pemahaman terhadap judul di atas serta untuk mengilustrasikan secara menyeluruh inti sari pembahasan ini, penulisan akan menegaskan beberapa istilah penting, yang terdapat pada judul tersebut antara lain:

Peran berarti sesuatu yang dimainkan atau dijalankan.<sup>1</sup> Peran didefinisikan sebagai sebuah aktivitas yang diperankan atau dimainkan oleh seseorang yang mempunyai kedudukan atau status sosial dalam organisasi. Peran yang dimaksud adalah peran sebagai pengawas ke notariatan.

Majelis Pengawas daerah Notaris yang selanjutnya disebut majelis pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris, dan yang merupakan dasar utama pengawasan yang dilakukan terhadap Notaris. Bentuk pengawasan yang dilakukan yaitu pemeriksaan berkala setiap 6 (enam) bulan sekali.<sup>2</sup> Peranan Majelis Pengawas Notaris adalah melaksanakan pengawasan terhadap Notaris, supaya dalam menjalankan tugas jabatannya tidak menyimpang dari kewenangannya dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, disamping itu juga melakukan pengawasan, pemeriksaan dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris. Sedangkan fungsi Majelis Pengawas Notaris adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, senantiasa dilakukan diatas jalur yang

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014)

<sup>2</sup> <http://Peraturan.go.id>

telah ditentukan, bukan saja jalur hukum, tetapi juga atas dasar moral dan etika demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pihak yang membutuhkannya.

*Fiqh Siyasa* adalah ilmu tata Negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernajaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalankannya.<sup>3</sup>

Dari beberapa uraian di atas, maka yang dimaksud dalam judul skripsi ini adalah Peran Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Pengawasan Notaris Dalam Perspektif *Fiqh Siyasa*.

## **B. Latar Belakang Masalah**

Lembaga Kenotariatan adalah salah satu lembaga kemasyarakatan yang ada di Indonesia, lembaga ini timbul dari kebutuhan dalam pergaulan sesama manusia yang menghendaki adanya suatu alat bukti mengenai hubungan hukum keperdataan yang ada dan atau terjadi diantara mereka.<sup>4</sup>

Terkait dengan hal ini semakin banyak kebutuhan akan jasa Notaris. Notaris sebagai abdi masyarakat mempunyai tugas melayani masyarakat dalam bidang perdata, khususnya dalam hal pembuatan akta otentik. Seperti yang dimaksud dalam pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata jo Pasal satu (1) angka tujuh (7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Dalam Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa : “Akta Otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya.” Sedangkan dalam Pasal satu (1)

---

<sup>3</sup> Mujar Ibnu Syarif Dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasa Doktrin dan Pemikiran Ilmu Politik* (Jakarta: Erlangga, 2008), 11.

<sup>4</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta : Erlangga, 1999), 2

angka tujuh (7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyebutkan bahwa :

“Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam undangundang ini.” Fungsi dan peran Notaris dalam gerak pembangunan nasional yang semakin kompleks dewasa ini tentunya makin luas dan makin berkembang, sebab kelancaran dan kepastian hukum yang dijalankan oleh semua pihak makin banyak dan luas, dan hal ini tentunya tidak terlepas dari pelayanan dan produk hukum yang dihasilkan oleh Notaris. Pemerintah dan masyarakat luas tentunya mempunyai harapan agar pelayanan jasa yang diberikan oleh Notaris kepadanya benar-benar memiliki nilai dan bobot yang dapat dipertanggungjawabkan. Notaris mempunyai peran serta dalam aktivitas menjalankan profesi hukum yang tidak dapat dilepaskan dari persoalan-persoalan mendasar yang berkaitan dengan fungsi serta peranan hukum itu sendiri, yang mana hukum diartikan sebagai kaidah-kaidah yang mengatur segala kehidupan masyarakat. Tanggung jawab Notaris yang berkaitan dengan profesi hukum tidak dapat dilepaskan pada pendapat bahwa dalam melaksanakan jabatannya tidak dapat dilepaskan dari keagungan hukum itu sendiri, sehingga Notaris diharapkan bertindak untuk merefleksikannya didalam pelayanannya kepada masyarakat<sup>5</sup>

Agar seorang Notaris benar-benar menjalankan kewenangannya, Notaris harus senantiasa melakukan tugas jabatannya menurut ukuran yang tertinggi dengan amanah, jujur, seksama, mandiri dan tidak memihak. Notaris dalam menjalankan kewenangannya tidak boleh mempertimbangkan keuntungan pribadi, Notaris hanya boleh memberi keterangan atau pendapat yang dapat dibuktikan kebenarannya, Notaris wajib bersikap tulus ikhlas terhadap klien dan mempergunakan segala sumber keilmuannya, apabila Notaris yang bersangkutan tidak menguasai bidang hukum tertentu dalam pembuatan akta, maka ia wajib berkonsultasi dengan rekan lain yang mempunyai keahlian dalam masalah yang sedang dihadapi, disamping itu Notaris juga wajib

---

<sup>5</sup> Wiratni Ahmadi, *Pendidikan Magister Kenotariatan*, (Bandung : Universitas Padjadjaran, 2000),1-2

merahasiakan segala sesuatu yang diketahuinya tentang masalah klien karena kepercayaan yang telah diberikan kepadanya.

Setiap wewenang yang diberikan kepada jabatan harus ada aturan hukumnya<sup>6</sup> Sebagai batasan agar jabatan dapat berjalan dengan baik, dan tidak berbenturan dengan wewenang jabatan lainnya. Dengan demikian jika seorang pejabat (Notaris) melakukan tindakan diluar wewenang yang telah ditentukan, dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum, seperti yang dimaksud pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang berbunyi : “Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.” Wewenang Notaris diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2) Undangundang Jabatab Notaris, sedangkan dalam Pasal 15 ayat (3)nya merupakan wewenang yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang (*ius constituendum*). Mengingat peranan dan kewenangan Notaris<sup>7</sup> yang sangat penting bagi lalu lintas hukum dalam kehidupan bermasyarakat, maka perilaku dan tindakan Notaris dalam menjalankan fungsi kewenangan, rentan terhadap penyalahgunaan yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat, sehingga lembaga pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris perlu diefektifkan. Ketentuan yang mengatur tentang pengawasan bagi Notaris diatur dalam Bab IX Pasal 67 sampai dengan pasal 81 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris sebagai peraturan pelaksanaannya. Ketentuan-ketentuan ini merupakan salah satu upaya untuk mengantisipasi kelemahan dan kekurangan dalam sistem pengawasan terhadap Notaris, sehingga diharapkan dalam menjalankan profesi jabatannya, Notaris dapat lebih meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sebelum berlaku Undang-

---

<sup>6</sup> Philipus M.Hadjon & Tatik Sri Djatmiati, *Tentang Wewenang*,(Surabaya:Majalah Yuridika, Edisi V,1997),1

<sup>7</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta : Erlangga, 1999),300

undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, pengawasan, pemeriksaan, dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh badan peradilan yang ada pada waktu itu, sebagaimana pernah diatur dalam Pasal 140 *Reglement op de Rechtelijke Organisatie en Het Der Justitie* (Stb. 1847 No.23), Pasal 96 *Reglement Buitengewesten*, Pasal 3 *Ordonantie Buitengerechtigde Verrichtingen* – Lembaran Negara 1946 Nomor 135, dan Pasal 50 Peraturan Jabatan Notaris. Kemudian Pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Peradilan Umum dan Mahkamah Agung sebagaimana tersebut dalam Pasal 32 dan 54 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung, kemudian dibuat pula Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Notaris, Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Nomor KMA/006/SKB/VII/1987 tentang Tata Cara Penindakan dan Pembelaan Diri Notaris, dan terakhir dalam Pasal 54 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum. Pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2001 dilakukan perubahan terhadap Undang-undang Dasar (UUD) 1945, dengan amandemen tersebut telah pula merubah Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-undang Dasar (UUD) 1945 menegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh institusi Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya.<sup>8</sup> Sebagai tindak lanjut dari perubahan tersebut Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang dalam Pasal 18 ditegaskan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, ditegaskan bahwa Mahkamah Agung sebagai pelaku salah satu kekuasaan kehakiman. Pada tahun 2004

---

<sup>8</sup> *Ibid...*301

dibuat Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004, dalam Pasal 5 ayat (1) ditegaskan bahwa pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung sesuai dengan isi Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 mengenai Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Umum Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung. Dengan adanya pengalihan kewenangan tersebut, Notaris diangkat oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, kemudian tentang pengawasan terhadap Notaris yang diatur dalam Pasal 54 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 dicabut oleh Pasal 91 Undang-undang Jabatan Notaris. Sejak kehadiran institusi Notaris di Indonesia, pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh lembaga peradilan dan pemerintah, tujuan dari pengawasan agar para Notaris ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris, demi untuk pengamanan kepentingan masyarakat, karena Notaris diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri Notaris sendiri melainkan untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya.<sup>9</sup>

Notaris dihadirkan untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan alat bukti berupa akta otentik sesuai permintaan kepada Notaris. Sehingga tanpa adanya masyarakat yang membutuhkan Notaris, maka Notaris tidak ada gunanya. Meskipun demikian tidak berarti dengan bergantinya instansi yang melakukan pengawasan Notaris tidak akan terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris, karena meskipun pengawasan yang dilakukan Pengawas Notaris, berapapun ketatnya pengawasan yang dilakukan Pengawas Notaris, tidak mudah melakukan pengawasan tersebut. Hal ini kembali kepada Notaris sendiri dengan kesadaran dan penuh tanggung jawab dalam tugas jabatannya mengikuti atau berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Peranan Majelis Pengawas Notaris adalah melaksanakan pengawasan terhadap Notaris, supaya dalam menjalankan tugas jabatannya tidak menyimpang dari kewenangannya dan tidak

---

<sup>9</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*,.....303

melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, disamping itu juga melakukan pengawasan, pemeriksaan dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris, sedangkan fungsi Majelis Pengawas Notaris adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, senantiasa dilakukan diatas jalur yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum, tetapi juga atas dasar moral dan etika demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pihak yang membutuhkannya. Tidak kalah penting juga peranan masyarakat untuk mengawasi dan senantiasa melaporkan tindakan Notaris yang dalam melaksanakan tugas jabatannya tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku kepada Majelis Pengawas Notaris setempat.<sup>10</sup> Dengan adanya laporan seperti ini dapat mengeliminasi tindakan Notaris yang tidak sesuai dengan aturan hukum pelaksanaan tugas jabatan Notaris. Di dalam ketentuan Pasal 67 sampai dengan Pasal 81 Undang-undang Jabatan Notaris (UJN) terdapat sarana kaidah-kaidah hukum untuk mengawasi Notaris yang meliputi perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan Notaris. Dalam Pasal 67 Undang-undang Jabatan Notaris ditentukan bahwa yang melakukan pengawasan terhadap Notaris adalah Menteri, Dalam melaksanakan tugas pengawasan tersebut Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris yang mana masing-masing Majelis Pengawas Notaris tersebut terdiri dari 9 (sembilan) orang, terdiri dari unsur : 1. Pemerintah sebanyak tiga (3) orang ; 2. Organisasi Notaris sebanyak tiga (3) orang ; dan 3. Ahli/Akademik sebanyak tiga (3) orang. Sedangkan dalam Pasal 68 Undang-undang Jabatan Notaris menyebutkan, bahwa Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) terdiri atas : 1. Majelis Pengawas Daerah; 2. Majelis Pengawas Wilayah; 3. Majelis Pengawas Pusat. Dalam Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (!) dan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri ditentukan pengusulan Anggota Majelis Pengawas. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) menentukan pengusulan Anggota Majelis Pengawas Daerah (MPD) terdiri atas : 1. Unsur pemerintah

---

<sup>10</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*,.....309

oleh Kepala Divisi Pelayanan Hukum Kantor Wilayah; 2. Unsur organisasi Notaris oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia; 3. Unsur ahli/akademis oleh dosen/staf pengajar fakultas hukum atau perguruan tinggi setempat. Majelis Pengawas Daerah (MPD) dibentuk dan berkedudukan di kabupaten atau di kota ( Pasal 69 ayat [1] Undang-undang Jabatan Notaris ). Ketentuan Pasal 4 ayat (1) menentukan pengusulan Anggota Majelis Pengawas Wilayah (MPW) terdiri atas : a. Unsur pemerintah oleh Kepala Kantor Wilayah; b. Unsur organisasi Notaris oleh Pengurus Wilayah Ikatan Notaris Indonesia; c. Unsur ahli/akademis oleh dosen/staf pengajar fakultas hukum atau perguruan tinggi setempat. Majelis Pengawas Wilayah (MPW) dibentuk dan berkedudukan di ibukota propinsi ( Pasal 72 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris). Ketentuan Pasal 5 ayat (1) menentukan pengusulan Anggota Majelis Pengawas Pusat (MPP) terdiri atas : 1. Unsur pemerintah oleh Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum; 2. Unsur organisasi Notaris oleh Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia; 3. Unsur ahli/akademis oleh dekan fakultas hukum universitas yang menyelenggarakan program magister kenotariatan. Majelis Pengawas Pusat (MPP) dibentuk dan berkedudukan di ibukota negara (Pasal 76 ayat [1] Undang-undang Jabatan Notaris. Penulis hendak mengamati peranan Majelis Pengawas terhadap pelaksanaan tugas jabatan Notaris, karena selain Majelis Pengawas Pusat, Majelis Pengawas Wilayah juga mempunyai kewenangan untuk mengadakan dan atau melakukan pemeriksaan kepada Notaris yang melakukan pelanggaran baik yang berupa kode etik Notaris maupun ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat dijatuhkan sanksi. Untuk memperjelas hal tersebut di atas, maka akan ditinjau lebih lanjut tentang pengawasan Notaris di kota bandar lampung dalam menyikapi kendala-kendala yang muncul di lapangan berkaitan dengan tugas jabatan Notaris.

### **C. Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Untuk membatasi studi secara efektif dan menyaring informasi bahwa penelitian ini akan terfokus pada pengawasan notaris.

Adapun sub fokus dari penelitian ini adalah peran majelis pengawas notaris terhadap pengawasan notaris serta di tinjau dengan *fiqh siyasah*.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas dan uraian tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Majelis Pengawas Daerah Notaris menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris?
2. Bagaimana perspektif *fiqh siyasah* terhadap peran Majelis Pengawas Daerah Notaris ?

#### **E. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peran Majelis Pengawas Daerah Notaris yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui perspektif *fiqh siyasah* tentang peran Majelis Pengawas Daerah Notaris.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Dari penulisan skripsi ini manfaat yang dapat diambil adalah:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penulisan ini dapat sebagai bahan kajian lebih mendalam terhadap ilmu pengetahuan serta dapat menambah pengetahuan atau wawasan mengenai peran majelis pengawas notaris di kota bandar lampung.

2. Manfaat Praktis

Dapat menjadi bahan acuan dan masukan bagi penegak hukum, masyarakat, dan juga diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran, sehingga Pemerintah dalam hal ini adalah majelis pengawas notaris dapat menjalankan fungsi dan tugasnya lebih baik dengan mengoptimalkan fungsinya dalam pengawasan notaris.

#### **G. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan**

Tinjauan Pustaka merupakan rujukan atau referensi untuk

penelitian selanjutnya, penelitian itu digunakan untuk membandingkan hasil penelitian. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang digunakan sebagai landasan dalam melakukan penelitian diantaranya:

Pertama Penelitian yang dilakukan oleh Dhika Maharani Pangestu, Fakultas Hukum Universitas Semarang Tahun 2019 dalam skripsi yang berjudul Tanggung Jawab Notaris Dalam Pelaksanaan Pembuatan Akta Notaris Secara Online dalam skripsi ini membahas Tanggung jawab notaris dalam pelaksanaan pembuatan akta notaris telah diatur dalam Kode Etik notaris yang menjalankan jabatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang telah dibuat oleh pihak yang berwenang. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana tanggung jawab notaris dalam pelaksanaan akta notaris secara online, dan apakah hambatan-hambatan di dalam pelaksanaan pembuatan akta notaris secara online dan upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang ada. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui tanggung jawab notaris dalam pelaksanaan akta notaris secara online, dan untuk mengetahui hambatan di dalam pelaksanaan pembuatan akta notaris secara online dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang ada. Metode penelitian yang digunakan meliputi jenis penelitian yuridis normatif, spesifikasi penelitian deskriptif analitis, metode pengumpulan data sekunder, dan metode analisis data kualitatif. Tanggung jawab notaris dalam pelaksanaan akta notaris secara online, jika kesalahan ada di pihak kantor notaris maka notaris akan memperbaiki dengan biaya dari notaris. Akibat hukum terhadap peran dan tanggung jawab notaris apabila terjadi kesalahan pemasukan data, maka akta tersebut dikoreksi dan harus diulangi dan diperbaiki lagi, dengan nomor aktanya tetap sama. Syarat-syarat pendaftaran akta notaris untuk badan hokum. Tanggung jawab Notaris sebagai pejabat umum meliputi tanggung jawab Notaris itu sendiri yang berhubungan dengan akta. Akibat dari pembuatan akta secara online dalam pembuatan akta notaris secara elektronik tentunya tidak saja memberikan keuntungan, tetapi juga menimbulkan beberapa permasalahan. Keuntungan yang diperoleh dari pembuatan akta notaris secara elektronik diantaranya adalah efisiensi waktu dan

biaya.<sup>11</sup> Perbedaan penelitian ini adalah pokok permasalahan yang di angkat oleh penulis

Kedua Penelitian yang dilakukan oleh Rizki Julina , Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang 2019 dalam skripsi yang berjudul Kewenangan Notaris Dalam Jual Beli Hak Atas Tanah Yang Belum Bersertifikat Studi Kasus Di Kantor Notaris Merliansyah, S.H.,M.Kn, yang berlatar belakang Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik, pada saat berlakunya UUJN No.30 Tahun 2004, muncul suatu perdebatan terkait dengan adanya kewenangan Notaris yang diatur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f yaitu Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini di picu karena adanya pejabat lain yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang juga mempunyai kewenangan dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Akan tetapi ada beberapa akta yang mana PPAT tidak berwenang untuk membuatnya sehingga harus menggunakan akta Notaris untuk jual beli hak atas tanah yang belum bersertifikat seperti Akta Pengoperan Hak/ Pelepasan Hak, dan Akta Pengikat Jual Beli. Oleh karena itu disini makna dari kewenangan Notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan petanahan menjadi kabur. Tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan Notaris dalam jual beli hak atas tanah yang belum bersertifikat dan akibat hukum dari jual beli tanah yang belum bersertifikat. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Berdasarkan hasil dari penelitian dapat disimpulkan bahwa : Kewenangan Notaris dalam jual beli hak atas tanah yang belum bersertifikat terbatas, yaitu hanya dalam bentuk pembuatan akta Pengoperan Hak/Pelepasan Hak dan Akibat hukum dari jual beli tanah yang belum bersertifikat adalah tetap sah jika kelengkapan dokumen

---

<sup>11</sup> Dhika Maharani Pangestu, Skripsi S1, *Tanggung Jawab Notaris Dalam Pelaksanaan Pembuatan Akta Notaris Secara Online*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Semarang Tahun 2019)

hukum yang disyaratkan telah benar dan terpenuhi mengenai subjek dan objek jual beli tanah, maka hak atas tanah tersebut beralih dari penjual kepada pembeli.<sup>12</sup> Perbedaan penelitian ini adalah metode penelitian dan pokok permasalahan yang di angkat oleh penulis.

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah tata cara suatu penelitian itu dilaksanakan.<sup>13</sup> Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dibutuhkan suatu metode penelitian, sebab dengan adanya metode penelitian akan memperlancar penelitian. Karena metode penelitian digunakan dalam mencari, menggali, mengolah dan membahas data dalam suatu penelitian untuk memperoleh dan membahas suatu permasalahan.<sup>14</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode-metode ssebagai berikut:

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

#### a. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya, maka penelitian ini merupakan penelitian pustaka (*library Reaserch*), jenis penelitian ini dapat didefinisikan sebagai suatu penelitian yang diarahkan dan difokuskan untuk menelaah dan membahas bahan-bahan pustaka baik berupa buku-buku, jurnal maupun bahan pustaka lainnya yang relevan dengan kajian yang dibahas, atau dapat dikatakan sebagai penelitian yang mengkaji atau menggunakan buku-buku atau bahan pustaka sebagai sumber datanya.<sup>15</sup>

#### b. Sifat Penelitian

Penelitian skripsi ini bersifat *deskriptif analisis*, yaitu suatu penelitian yang berusaha untuk menuturkan

---

<sup>12</sup> Rizki Julina, Skripsi S1, *Kewenangan Notaris Dalam Jual Beli Hak Atas Tanah Yang Belum Bersertifikat Studi Kasus Di Kantor Notaris Merliansyah, S.H.,M.K.*, (Palembang: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang 2019)

<sup>13</sup>Susiadi, *Metode penelitian*, (Bandar Lampung: Pusat Penelitian Dan Penerbitan LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2016), h.21

<sup>14</sup>Joko Subagio, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), h.2

<sup>15</sup> Consuelo G Sevilla Dkk, *Pengantar Metodologi Penelitian*, (Jakarta, UI Press, 1993),37.

pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data.<sup>16</sup>

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis normatif* yaitu pendekatan masalah menggunakan metode doktrin yaitu suatu penelitian yang hanya dilakukan atau ditunjukkan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lain. Dan menggunakan pendekatan teoritis analisis yakni untuk menjelaskan atau menguraikan fenomena atau permasalahan yang telah dirumuskan pada latar belakang masalah tersebut.<sup>17</sup>

## 3. Sumber Data

Sumber data ialah sumber dimana data penelitian ini dapat di peroleh.<sup>18</sup>

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini antarlain adalah sebagai berikut.

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoriatatif*, artinya mempunyai otoritas. Bahkan primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>19</sup> Bahan hukum primer yang digunakan peneliti bersumber pada Al-Qur'an, Hadits dan Peraturan Perundang-undangan Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- b. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil

---

<sup>16</sup> Cholid Narbuko, Abu Achmadi, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Bumi Akarsa, 2012), 44

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto & Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-11, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009) 13-14

<sup>18</sup> Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), 91.

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-14. (Jakarta : Prenada Media Group, 2011)133

karya dari kalangan hukum.<sup>20</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis antara lain yaitu, buku-buku hukum, termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan masalah yang di teliti.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum skunder dengan memberikan petunjuk, pemahaman dan penjelasan atas bahan hukum hukum lainnya. Bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum (*Dictionary Of Law*).

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitiannya, penulis melakukan pengumpulan data yaitu dengan cara membaca, menelaah, dan mengutip sumber-sumber bacaan yang ada di perpustakaan, baik berupa buku, jurnal, majalah, hasil penelitian dan lain-lain, khususnya berisi yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang diteliti.<sup>21</sup>

#### 5. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah suatu proses dalam memperoleh data ringkasan dengan menggunakan cara-cara atau rumus-rumus tertentu. Pengolahan data meliputi kegiatan sebagai berikut.

- a. Pemeriksaan data (*Editing*) yaitu memeriksa ulang, kesesuaian dengan permasalahan yang akan diteliti setelah data tersebut terkumpul. Tujuan *editing* adalah untuk menghilangkan kesalahan-kesalahan yang terdapat pada pencatatan dilapangan dan bersifat koreksi, sehingga kekurangannya dapat dilengkapi atau diperbaiki.
- b. Rekonstruksi data (*Reconstructing*) yaitu menyusun ulang secara teratur berurutan, logis sehingga mudah dipahami

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto & Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-18. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2018) 13

<sup>21</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif*, Cetakan Ke 14 (Bandung: Alfabeta, 2009), 402

sesuai dengan permasalahan kemudian ditarik kesimpulan sebagai tahap akhir dalam proses penelitian.<sup>22</sup>

## 6. Analisa Data

Setelah data terkumpul, maka data tersebut diolah secara sistematis, dan selanjutnya di adakan teknik menganalisa data yang dilakukan dengan cara analisa kualitatif, yang berarti upaya sistematis dalam penelitian yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran yang lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku ditempat tertentu atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat termasuk di dalamnya adalah kaidah dan teknik untuk memuaskan keingintahuan peneliti pada suatu gejala yuridis dan normatif atau cara untuk menemukan kebenaran dalam memperoleh pengetahuan.<sup>23</sup>

### I. Sistematika Pembahasan

Pada penelitian ini terdapat lima bab, yang terdiri dari satu bab dengan bab lainnya ada keterkaitan dan ketergantungan secara sistematis, dengan kata lain pembahasannya berurutan dari bab pertama hingga bab terakhir dijelaskan berikut ini :

Bab pertama berisikan tentang penegasan judul skripsi, latar belakang masalah, Fokus dan Sub-Fokus Penelitian, Rumusan Masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian terdahulu yang relevan, metode penelitian, dan terakhir sistematika penulisan.

Bab kedua memuat tentang Pengertian *Fiqh Siyasah*, Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*, Tujuan *Fiqh Siyasah*, *Siyasah Qadhiyah*.

Bab ketiga merupakan Tinjauan Pustaka tentang Peran Lembaga, Dasar Hukum, Syarat diangkat Sebagai Notaris, Kewenangan dan Kewajiban Sera Larangan Notaris, Pemberhentian Notaris, Poin Kedua Yaitu Pengawasan Terhadap Notaris, Pengertian Pengawasan, Manfaat dan Norma Etika

---

<sup>22</sup> Susiadi, *Metode penelitian*, (Bandar Lampung:LP2M IAIN Raden Intan Lampung, 2014), 182

<sup>23</sup>Sugiono, *Metode Penelitian Pendekatan Pendidikan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2014), 79

Pengawasan, Tata Cara Pengawasan Notaris, Majelis Pengawas Daerah Notaris.

Bab keempat merupakan analisis data yang memuat tentang Peran Majelis Pengawas Notaris Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 dan Perspektif *Fiqh Siyasah* terhadap peran majelis pengawas notaris daerah

Bab kelima adalah penutup yang memuat tentang simpulan dan rekomendasi dari hasil penelitian yang dikerucutkan berdasarkan penjelasan bab – bab selanjutnya.



## BAB II LANDASAN TEORI

### A. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Kata *Fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*.<sup>24</sup> *Fiqh* adalah semua kumpulan ijtihad para ulama tentang hukum *syara'*, Secara bahasa *Fiqh* adalah “paham yang mendalam,” Imam al-Turmudzi seperti dikutip Amir Syarifudin, menyebutkan “*fiqh* tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya. Kata “*faqaha*” diungkapkan dalam Al-Qur'an sebanyak 20 (dua puluh) kali, 19 (sembilan belas) kali yang berarti “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.”<sup>25</sup>

Secara terminologis al-Jurjani mendefinisikan bahwa *fiqh* mengetahui hukum-hukum *syara'* yang berkaitan dengan perbuatan melalui dalil-dalil yang terperinci. *Fiqh* adalah ilmu yang dihasilkan oleh pikiran serta ijtihad dan memerlukan pemikiran dan perenungan, oleh karena itu, Allah tidak dapat disebut “*faqih*” karena baginya tidak ada sesuatu yang tidak jelas.<sup>26</sup>

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa *fiqh* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum *syara'* sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam. Karena *Fiqh* bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum *syara'* tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.<sup>27</sup>

*Fiqh* juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas (*mu'amalah*). Aspek *mu'amalah* ini pun dapat dibagi-bagi lagi menjadi *jinayah* (pidana), *munakahat*

---

<sup>24</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001), h.2

<sup>25</sup> *Ibid*, h.3

<sup>26</sup> Sahid, HM. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Surabaya, Pustaka Idea, 2016), h.9

<sup>27</sup> *Ibid*, h.10

(perkawinan), *mawaris* (kewarisan), *murafa'at* (hukum acara), *siyasah* ( politik/ketatanegaraan) dan *al-ahkam al-dauliyah* (hubungan internasional).<sup>28</sup>

Kata “*siyasah*” yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.<sup>29</sup>

Secara terminologi *siyasah* berarti: Pertama: hukum-hukum *syara'* yang berkaitan dengan penunaian amanah dalam kekuasaan dan kekayaan (negara) serta penegakkan hukum secara adil baik yang berhubungan dengan batasan hak-hak Allah swt., maupun yang berkaitan dengan hak-hak manusia.<sup>30</sup> Kedua: sesuatu yang dilakukan oleh pemimpin negara berupa *ijtihad* dalam urusan rakyat yang mengarahkan mereka lebih dekat pada *maslahat* dan jauh dari *mafsadat*, kendari tidak terdapat padanya nash-nash *syar'i* (Al Qur'an dan as-Sunnah), selama ia sejalan dengan perwujudan *al-maqasid as-syari'ah* dan tidak bertentangan dengan dalil-dalil yang sifatnya terperinci. Dan ketiga: *ta'dzir*, ancaman dan hukuman.<sup>31</sup>

*Fiqh siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran islam,<sup>32</sup> guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.

---

<sup>28</sup>*Ibid*, h.3

<sup>29</sup>Rapung Samuddin, *Fiqh Demokrasi*, (Jakarta:Gozian Press, 2013), h.49

<sup>30</sup>*Ibid*, h.50

<sup>31</sup>*Ibid*, h.51

<sup>32</sup>Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta:Erlangga, 2008), h.17

Abdul Wahhab Al-Khallaf mendefinisikan *siyasah* adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Ibnu Taimiyah turut mendefinisikan *siyasah* sebagai ilmu yang dapat mencegah kerusakan di dunia dan mengambil manfaat darinya.<sup>33</sup> Sementara Lois Ma'lu'f memberikan batasan bahwa *siyasah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan kemaslahatan.

Sedangkan makna *al-siyasah* untuk penggunaan pada zaman modern saat ini, adalah sebagai berikut

- a. Pengetahuan tentang ilmu yang berkaitan dengan hukum dan peraturan *daulah* (negara), serta hubungannya dengan dunia luar.
- b. *Al-siyasah* adalah ilmu tentang negara, yang meliputi kajian akan aturan-aturan negara, undang-undang dasar, aturan hukum, serta aturan sumber hukum. Termasuk di dalamnya, kajian tentang aturan interen negara serta segala perangkat yang digunakan dalam aturan-aturan interen tersebut misalnya undang-undang tentang partai politik pada siklus pergantian mengatur negara atau metode-metode agar sampai pada tampuk kekuasaan.<sup>34</sup>
- c. Adapula istilah *al-siyasah al-syar'iyah* termasuk dalam kategori istilah yang tidak digunakan untuk menunjukkan makna satu perkara. Oleh karena itu, para ulama baik klasik maupun kontemporer, memberi definis beragam mengenai *al-siyasah syar'iyah* diantaranya: Ibnu Aqil al-Hambali.<sup>35</sup> Mengatakan, "*al-siyasah syar'iyah* adalah perbuatan-perbuatan yang membawa manusia lebih dekat pada kebaikan dan jauh dari kerusakan, kendati keterangan

---

<sup>33</sup>*Ibid*, h.49

<sup>34</sup>*Ibid*, h.50

<sup>35</sup> Beliau adalah Ali Bin 'Aqil bin Muhammad Abu al-Wafa' Al-Zihari, salah seorang tokoh terkenal satu-satunya di jamannya, alim, penulis cerdas. Menulis kitab yang sangat masyhur, "*Al Funun*" lebih dari 400 jilid. Sayangnya beliau menyelisih manhaj salaf dan sejalan dengan manhaj Mu'tazilah dalam banyak hal. Namun setelah itu beliau mengumumkan taubatnya dari manhaj Mu'tazilah serta menulis buku yang membantah mereka. Dalam Rapung Samuddin, h.50

tentangnya tidak disyari'atkan oleh Rasulullah saw. Dan tidak pula diturunkan wahyu.

Sedang Ibnu Nujaim al-Hanafi menyatakan hal yang tak jauh berbeda dengan pernyataan Ibnu Aqil al-Hambali bahwa *al-siyasah as-syar'iyah* merupakan perbuatan yang dilakukan bersumber dari seorang pemimpin untuk sebuah masalah yang ia pandang baik, kendati dalam perbuatannya itu tidak dapat padanya dalil *syar'i* yang sifatnya parsial.

Menurut Abdul Wahhab al-Khallaf, "*siyasah* adalah ilmu yang mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan urusan-urusan *daulah islamiyah* berupa undang-undang dan aturan yang sejalan dengan pokok dasar syari'at Islam, kendati dalam setiap pengaturan dan kebijakan tersebut tidak semua berdasar pada dalil khusus. Bahansi merumuskan bahwa *siyasah syar'iyah* adalah pengaturan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan *syara'*. Sementara para *fuqaha* mendefinisikan *siyasah syar'iyah* sebagai kewenangan penguasa/pemerintah untuk melakukan kebijakan-kebijakan politik yang mengacu kepada kemaslahatan melalui peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama, walaupun tidak terdapat dalil-dalil yang khusus itu.<sup>36</sup>

Definisi yang dipaparkan oleh tokoh-tokoh tersebut menghasilkan dua metode dalam pemberian definisi. Pertama, metode yang mengedepankan sisi ahlak dan sosial. Kedua, metode *fiqh syar'i* yang memberi petunjuk bagi para pemimpin dan *ulil amri*, berupa kaidah-kaidah dan *dhawabitnya*. Dan dengan menganalisis definisi-definisi yang dikemukakan para ahli diatas dapat ditemukan hakikat *siyasah syar'iyah*, yaitu:<sup>37</sup>

- a. Bahwa *siyasah syar'iyah* berhubungan dengan pengurusan dan pengaturan kehidupan manusia.
- b. Pengurusan dan pengaturan ini dilakukan oleh pemegang kekuasaan (*ulul al-amri*).

---

<sup>36</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Gaya Media Pratama, Jakarta2001), h. 4

<sup>37</sup> *Ibid*, h.6

- c. Tujuan pengaturan tersebut adalah untuk menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan (*jalb al-mashalih wa daf al-mafasid*).
- d. Pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan roh atau semangat syariat Islam yang Universal.

Berdasarkan segi prosedur, pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut harus dilakukan secara musyawarah. Implementasi dari *siyasa syar'iyah* dalam masyarakat harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:<sup>38</sup>

- a. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syariat Islam
- b. Meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintah (*al-musawwah*)
- c. Tidak memberatkan masyarakat yang melaksanakannya (*'adam al-haraj*)
- d. Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat (*tahqiq al-adalah*)
- e. Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan (*jalb al-mashalih wa daf al-mufasid*)

Islam sebagaimana dikenal, mulai dari madinah merupakan negara dan sebagai negara tentunya harus mempunyai lembaga hukum, untuk mengatur hidup kemasyarakatan warganya. Hukum yang dipakai dalam Islam berdasar pada wahyu, dan kalau diperhatikan sejarah turunnya wahyu, akan kelihatan bahwa ayat-ayat yang mengandung soal-soal hidup kemasyarakatan memang diturunkan di Madinah. Ayat-ayat yang mengandung dasar hukum, baik ibadah maupun hidup hidup kemasyarakatan, di sebut ayat *ahkam*.<sup>39</sup>

Agama Islam, tidak hanya masalah Ubaidiyah dan Ilahiyah saja yang dibahas, akan tetapi tentang kemaslahatan umat juga dibahas dan diatur dalam islam, dalam kajian ini salah

---

<sup>38</sup> *Ibid*, h.7

<sup>39</sup> Moch. Fachrurroji, "Trilogi Kepemimpinan Islam: Analisis Teoritik Terhadap Konsep Khilafah, Imamah dan Imarah", dalam *Jurnal Ilmu Dakwah* Vol 4 No.12 Juli-Desember 2008, h.298. yang Mengutip dari Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi atas Persoalan Keislaman: Seputar Filsafat, Hukum, Politik dan Ekonomi*, (Bandung: Mizan, 1994), h.57

satunya adalah politik Islam yang dalam bahasa agamanya disebut *Fiqh Siyasa*.<sup>40</sup>

Prinsip persamaan hak dan keadilan adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam menetapkan *Fiqh Siyasa*, keduanya harus diwujudkan demi pemeliharaan martabat manusia (*basyariyah insaniyah*). *Fiqh Siyasa* dalam konteks terjemahan diartikan sebagai materi yang membahas mengenai ketatanegaraan Islam (Politik Islam). Secara bahasa *Fiqh* adalah mengetahui hukum-hukum Islam yang bersifat *amali* melalui dalil-dalil yang terperinci. Sedangkan *Siyasa* adalah pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan dan pengawasan.<sup>41</sup>

## B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyasa*

Ruang lingkup *Fiqh Siyasa* menurut Al Mawardi dalam kitabnya *Al Ahkam al-Sulthaniyah* ada 5 (lima) macam:<sup>42</sup>

- a. *Siyasa dusturiyah* (siyasa perundang-undangan)
- b. *Siyasa maliyah* (siyasa keuangan)
- c. *Siyasa qadhiyah* (siyasa peradilan)
- d. *Siyasa harbiyah* (siyasa peperangan)
- e. *Siyasa idariyah* (siyasa administrasi)

Sedang Hasbi Ash-Shiddieqy membagi bidang fiqh siyasa menjadi 8 (delapan):<sup>43</sup>

- a. *Siyasa dusturiyah syar'iyah* (Politik Pembuatann Undang-Undang)
- b. *Siyasa tasyri'iyah syar'iyah* (Politik Hukum)
- c. *Siyasa qodhoiyah syar'iyah* (Politik Peradilan)
- d. *Siyasa maliyah syar'iyah* (Politik Ekonomi dan Moneter)
- e. *Siyasa idariyah syar'iyah* (Politik Administrasi Negara)

---

<sup>40</sup>Hasan Ibrahim Hasan, *Sejarah Kebudayaan Islam*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2003) cet.1, h.297-298

<sup>41</sup>Ali Syariati, Ummah dan Imamah: *Konstruksi Sosiologi Pengetahuan dalam Autentisitas Ideologi dan Agama*, (Yogyakarta: Rausyan Fikr Institute, 2012), cet.2, h.3

<sup>42</sup>Pulungan, Suyuthi, M.A Prof. J. *Fiqh Siyasa; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Yogyakarta, Ombak. 2014), h.43

<sup>43</sup>*Ibid*, h.43

- f. *Siyasah khorijiyah syar'iyah* (Politik Hubungan Internasional)
- g. *Siyasah tanfidziyah syar'iyah* (Politik Pelaksanaan Perundang-undangan)
- h. *Siyasah harbiyah syar'iyah* (Politik Peperangan).

Pembidangan yang beragam tersebut dapat dipersempit menjadi 4 (empat) bidang saja. Pertama, bidang *fiqh siyasahdusturiyah* mencakup *siyasah tasyri'iyah syar'iyah* yaitu mengenai penetapan hukum yang sesuai dengan syariat, *siyasah qadhiyah syar'iyah* mengenai peradilan yang sesuai menurut syariat, *siyasah idariyah syar'iyah* mengenai Administrasi yang sesuai syariat dan *siyasah tanfidziyah syar'iyah* mengenai pelaksanaan syariat.

- a. *Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks yang meliputi bidang sebagai berikut.<sup>44</sup>
  - 1) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
  - 2) Persoalan rakyat, statusnya, hak-haknya
  - 3) Persoalan *bai'at*
  - 4) Persoalan *waliyatul ahdi*
  - 5) Persoalan perwakilan
  - 6) Persoalan *ahlul halli wal aqli*
  - 7) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.
- b. *Fiqh siyasah dauliyah*, hubungan internasioanal dalam Islam didasarkan pada sumber-sumber normatif tertulis dan sumber-sumber praktis yang pernah diterapkan umat Islam dalam sejarah. Sumber normatif tertulis berasal dari Al-Qur'an dan Hadits Rasulullah saw. Dari kedua sumber ini kemudian ulama menuangkannya ke dalam kajian *fiqh al-siyar wa al-jihad* (hukum internasional tentang perang dan damai).<sup>45</sup> Ruang lingkup pembahasannya meliputi:<sup>46</sup>
  - 1) Persoalan Innternasional
  - 2) *Territorial*

<sup>44</sup> Djazuli, Prof.H.A. *Fiqh Siyasah*, h.32

<sup>45</sup> Muhammad Iqbal,...h.251

<sup>46</sup> Suyuti Pulungan,... h.44

- 3) *Nasionalitas* dalam *fiqh* Islam
  - 4) Pembagian dunia menurut *fiqh* Islam
  - 5) Masalah penyerahan penjahat
  - 6) Masalah pengasingan dan pengusiran
  - 7) Perwakilan asing, tamu-tamu negara, orang-orang dzimmi
  - 8) Hubungan muslim dengan non muslim dalam akad timbal balik, dalam akad sepihak, dalam sembelihan, dalam pidana *hudud* dan dalam pidana *qishash*.
- c. *Fiqh siyasah maliyah*, kebijakan politik keuangan negara dalam perspektif Islam tidak terlepas dari al-Qur'an, Sunnah Nabi, praktik yang dikembangkan oleh al-Khulafa' al-Rasyidin, dan pemerintahan Islam sepanjang sejarah.
- 1) Sumber-sumber perbendaharaan negara
  - 2) Pengeluaran dan belanja negara
  - 3) Baitul maal dan fungsinya.
- d. *Fiqh siyasah harbiyah*<sup>47</sup>
- 1) Kaidah-kaidah peperangan dalam Islam
  - 2) Masalah mobilitas umum dan hak-hak jaminan keamanan serta perlakuan dalam peperangan
  - 3) Tawanan perang, *ghanimah*, harta peperangan
  - 4) Mengakhiri peperangan menuju perdamaian.

Rasulullah berada dalam alam kesatuan, berusaha membuat dasar pembentukan masyarakat dan menimbulkan daya gerak yang mempengaruhi kehidupan politik. Ibnu khaldun sebagaimana yang dikutip M. Tahir Azhary, menemukan satu tipologi Negara dengan tolak ukur kekuasaan. Ia membagi negara menjadi dua kelompok yaitu:

- a. Negara dengan ciri kekuasaan almhiah (*al-mulk at-tabai'i*)
- b. Negara dengan ciri kekuasaan politik (*al-mulk as-siyasi*).<sup>48</sup>

Tipe negara yang pertama ditandai oleh kekuasaan yang sewenang-wenang (dipotisme) dan cenderung kepada hukum rimba. Di sini keunggulan dan kekuatan sangat berperan. Kecuali itu prinsip keadilan diabaikan. Tipe Negara yang kedua dibagi

---

<sup>47</sup> *Ibid*, h.54

<sup>48</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Bogor: Kencana, 2003), Cet. Ke-1, h.13

menjadi tiga macam yaitu pertama, Negara hukum atau nomokrasi Islam (*as-siyasah ad-diniyyah*), karakteristik *as-siyasah ad-diniyyah* ialah kecuali al-Qur'an dan Sunnah, akal manusia sama-sama berperan dan berfungsi dalam kehidupan Negara. Kedua, Negara hukum sekuler (*al-siyasah al-'aqliyyah*), tipe ini hanya mendasarkan pada hukum sebagai hasil rasio manusia tanpa mengindahkan *siyasah al-madaniyyah*), merupakan satu Negara yang diperintah oleh segelintir golongan elit atas sebagian golongan budak yang tidak mempunyai hak pilih.

### C. Tujuan *Fiqh Siyasah*

*Fiqh siyasah* merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. secara etimologi, *fiqh* merupakan bentuk masdar dari tashrifan kata *faqih*-*yafqahu*-*fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Sedangkan secara terminologi, *fiqh* lebih populer didefinisikan sebagai ilmu hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci.<sup>49</sup>

### D. *Fiqh Siyasah Qadhiyah*

Lembaga peradilan dalam *fiqh siyasah* dikenal dengan *Qadha''iyyah* yang berasal dari kata al-qadha yaitu lembaga peradilan yang dibentuk untuk menangani kasus-kasus yang membutuhkan putusan berdasarkan hukum Islam. Menurut ilmu bahasa arti qada antara lain menyelesaikan, menunaikan, dan memutuskan hukum atau membuat suatu ketetapan. Makna yang terakhir inilah yang digunakan dalam konteks ini. Sedangkan dari segi istilah ahli *fiqh*, *qada* berarti lembaga hukum dan perkataan yang harus dituruti yang diucapkan oleh seseorang yang

---

<sup>49</sup>Ibnu Syarif, Mujur dan Zada, Khamami, *Fiqh siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta:Erlangga, 2008) h.31

mempunyai wilayah umum atau menerangkan hukum agama atas dasar mengharuskan orang mengikutinya.<sup>50</sup>

Menurut Muhammad Salam Madkur, *qada* disebut hakim karena dia melarang pelaku dari perbuatan tidak adil karena adanya berbagai pengertian dari kata *qaḍā`* itu, maka ia bisa digunakan dalam arti memutuskan perselisihan oleh hakim. Orang yang melakukannya disebut qadhi. Menurut para ahli *fiqih*, terminologi syariat dari kata *qada* adalah memutuskan perselisihan dan menghindarkan perbedaan serta konflik-konflik. Dengan definisi tersebut di atas dapat dikatakan bahwa tugas *qada* (lembaga peradilan) adalah menampakkan hukum agama, bukan menetapkan suatu hukum, karena hukum telah ada dalam hal yang dihadapi oleh hakim. Hakim hanya menerapkannya ke alam nyata, bukan menetapkan sesuatu yang belum ada.<sup>51</sup>

Menurut Al-Mawardi ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh seorang qodhi (hakim) yaitu laki-laki, berakal, memiliki kecerdasan yang dapat menjauhkan dirinya dari kelalaian, merdeka, adil, sehat pendengaran dan pengelihatannya dan memiliki pengetahuan yang luas tentang syariah. Jabatan hakim merupakan kedudukan yang berada dibawah khalifah. Yaitu suatu lembaga yang tersedia untuk tujuan menyelesaikan gugatan serta memutuskan perselisihan dan pertikaian. Oleh karena itulah, jabatan hakim pada hakikatnya merupakan bagian dari tugas khalifahakan tetapi, untuk meringankan tugasnya yang sangat banyak, maka seorang khalifah boleh atau berwenang mengangkat seorang qadhi yang secara khusus menangani tugas peradilan. karena itulah, jabatan qadhi berada langsung di bawah khalifah. Artinya, khalifah sendiri yang bertugas mengawasinya, sehingga lembaga peradilan yang terdiri para qadhi bertanggung jawab secara langsung kepada khalifah. Bahkan apabila para qadhi yang berada dalam lembaga peradilan tersebut tidak dapat

---

<sup>50</sup>Saiful Aziz. Posisi Lembaga Peradilan Dalam Sistem Pengembangan Hukum Islam, (Skripsi. Fakultas Agama Islam Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2016).

<sup>51</sup> Saiful Aziz. Posisi Lembaga Peradilan Dalam Sistem Pengembangan Hukum Islam, (Skripsi. Fakultas Agama Islam Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2016).

menyelesaikan suatu persoalan, maka khalifahlah yang wajib menanganinya. Hal inilah yang terjadi pada awal permulaan Islam, yaitu para khalifah melaksanakan sendiri jabatan *qadhi*.<sup>52</sup>

Peradilan memiliki peranan yang sangat penting maka sunnah Nabi SAW menampilkan hadist-hadist yang banyak memalingkan orang dari *qadla*“ dan menjauhkan dari padanya, dengan tujuan menjauhkan orang-orang yang menginginkan mencampuri urusan ini, padahal ia bukan ahlinya, baik itu orang alim yang menyelewengkan atau orang bodoh yang tidak memiliki kemampuan secara baik menerapkan keputusan-keputusan hukumnya atas kasus-kasus yang terjadi. Bahwa sayyidah Aisyah berkata: “Aku pernah mendengar Rasulullah SAW bersabda pada hari kiamat nanti, Qaḍī (hakim) yang adil akan di bawa, kemudian karena beratnya pemeriksaan, ia menghayal, (alangkah baiknya kalau seandainya) ia tidak pernah memutuskan hukum diantara dua orang (yang berselisih) tentang sebiji buah sama sekali, dan lain sebagainya dari hadits-hadits dan aṣar-aṣar yang menakutkan (orang berkecimpung didalam) peradilan.<sup>53</sup> Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa tugas peradilan dalam menetapkan hukum agama tidak tepat karena hukum itu sebenarnya telah ada dan hakim tinggal menemukan dan melaksanakannya. Disinilah letak perbedaan hukum Islam dengan hukum umum dimana hukum Islam itu (syariah) telah ada sebelum manusia ada sedangkan hukum umum baru ada setelah manusia ada. Jadi hakim dalam hal ini hanya menerapkan hukum yang ada itu dalam kehidupan bukan menetapkan sesuatu yang belum ada<sup>54</sup>

Islam sebagai agama amal adalah sangat wajar apabila meletakkan *focus of interestnya* dan kewajiban. Hak itu sendiri

---

<sup>52</sup> Rusdin. *Studi Komparatif Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia Dan Hukum Tata Negara Islam*, (Skripsi. Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2018).

<sup>53</sup> Saiful Aziz. *Posisi Lembaga Peradilan Dalam Sistem Pengembangan Hukum Islam*, (Skripsi. Fakultas Agama Islam Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2016)

<sup>54</sup> Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, (Jakarta: UIN Syarifhidayulah, 2007), h.2

datang apabila kewajiban telah dilaksanakan secara baik. Bahwa kebahagiaan hidup diakhirat akan diperoleh apabila kewajiban-kewajiban sebagai manifestasi dari ketaqwaan telah dilaksanakan dengan baik waktu hidup di dunia. Ternyata tidak ada kesepakatan diantara para ulama terutama dalam perinciannya sebagai contoh akan dikemukakan, kewajiban imam menurut al-Mawardi antara lain:<sup>55</sup>

- a. Memelihara agama, dasar-dasarnya yang telah ditetapkan dan apa yang telah disepakati oleh umat salaf.
- b. Mentafidzkan hukum-hukum diantara orang-orang yang bersengketa, dan menyelesaikan perselisihan sehingga keadilan terlaksana secara umum.
- c. Memelihara dan menjaga keamanan agar manusia dapat dengan tentram dan tenang berusaha mencari kehidupan, serta dapat berpergian dengan aman, tanpa ada gangguan terhadap jiwanya atau hartanya.
- d. Menegakkan hukum-hukum Allah, agar orang tidak berani melanggar hukum dan memelihara hak-hak hamba dari kebinasaan dan kerusakan.
- e. Menjaga tapal batas dengan kekuatan yang cukup, agar musuh tidak berani menyerang dan menumpahkan darah muslim atau non muslim yang mengadakan perjanjian damai dengan muslim.
- f. Memerangi orang yang menentang Islam setelah dilakukan dakwah dengan baik-baik tetapi mereka tidak mau masuk Islam dan tidak pula jadi kafir dzimi.
- g. Memungut upah dan shadaqah sesuai dengan ketentuan syara' atas dasar nash atau ijihad tanpa ragu-ragu.
- h. Menetapkan kadar-kadar tertentu pemberian untuk orang-orang yang berhak menerimanya dari baitul mal dengan wajar serta membayarkannya pada waktunya.
- i. Menggunakan orang-orang yang dapat dipercaya dan jujur di dalam menyelesaikan tugas-tugas serta menyerahkan pengurusan kekayaan negara kepada mereka. Akan pekerjaan

---

<sup>55</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, h.7

dapat dilaksanakan oleh orang-orang yang ahli, dan harta negara di urus oleh orang yang jujur.

- j. Melaksanakan sendiri tugas-tugasnya yang langsung di dalam membina umat dan menjaga agama.

Yusuf Musa menambahkan kewajiban lain, yaitu: menyebarluaskan ilmu dan pengetahuan, karena kemajuan umat sangat tergantung pada ilmu-ilmu agama dan ilmu-ilmu keduniawian.<sup>56</sup> Yang penting *ulil amri* harus menjaga dan melindungi hak-hak rakyat dan mewujudkan hak asasi manusi, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat dengan baik dan benar, hak mendapatkan penghasilan yang layak hak beragama dan lain-lain.

Studi arabia, Pakistan, Brunei darussalam, Libya, Irak (konstitusi 1990) Maurintinia dan Malaysia menyebut Islam sebagai agama resmi negara, sedangkan Indonesia mengatakan dalam pasal 29 UUD 1945 (yang tidak diamandemen). Pada ayat 1, pasal tersebut, negara berdasar ketuhanan Yang Maha Esa, dan pasal 2, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Bai'at (mubayah'ah), pengakuan mematuhi dan menaati imam yang dilakukan oleh ahal al-hall wa al-aqd dan dilaksanakan sesudah permusyawaratan.<sup>57</sup> Bai'at pertama terhadap khalifah terjadi di Tsaqiefah Bani Sa'idah yang diceritakan oleh Ibnu Qutaibah Adainuri sebagai berikut: Kemudian Abu Bakar menghadap kepada orang-orang Ansur memuji Allah dan mengajak mereka untuk bersatu serta melarang berpecah belah selanjutnya Abu Bakar berkata, "Saya nasihatkan kepadamu untuk membai'at salah seorang diantara dua orang ini, yaitu Abi Ubaidah bin Jaroh atau Umar". Di samping itu kata-kata bai'at dapat dibuat sesuai kebutuhan dan

---

<sup>56</sup> Ahmad, Shukri & Musa Yusuf Owoyemi. 2012. *The Concept of Islamic Work Ethic: An Analysis of Some Salient Points in the Prophetic Tradition. International Journal of business and Social Science*. Vol. 3 No. 20 [Special Issue-October 2012], h.141

<sup>57</sup> T.M. Hasbi Siddiqy, "Asas-asas Hukum Tata Negara Menurut Syariat Islam" Matahari Masa Yogya, 11969, h.66

linglungan asal tidak bertentangan dengan semangat dan prinsip-prinsip Alqur'an dan sunnah Rasulullah.

Secara bahasa *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* terdiri dari tiga kata; Ahlul, yang berarti orang yang berhak (yang memiliki). Halli, yang berarti melepaskan, menyesuaikan, memecahkan, 'Aqdi, yang berarti mengikat, mengadakan transaksi, membentuk. Para ahli *Fiqh siyasah* merumuskan *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memustuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat. Dengan kata lain, *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

Al-Mawardi menyebut *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* dengan *Ahl al-ikhtiyar*<sup>58</sup>, karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibnu Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-syura* atau *ahl al-Ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-I jti had*. Istilah yang lebih populer di pakain pada awal pemerintahan Islam tentang hal ini adalah *ahl al-syura*. Pada masa khalifah empat khususnya pada masa 'Umar istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam orang sahabat senior yang di tunjuk 'Umar untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah meninggal.

Berbagai pengertian yang dikemukakan mengenai *Ahl-Halli Wa al-'Aqdi* oleh pakar muslim secara tersirat menguraikan kategori orang-orang yang representif dari berbagai kelompok sosial, memiliki profesi dan keahlian berbeda baik dari birokrat pemerintahan maupun lainnya. Walaupun tidak ada kejelasan apakah dipilih oleh rakyat atau langsung ditunjuk oleh kepala pemerintahan. Dengan kata lain anggota-anggotanya harus terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang diakui tingkat keilmuan mereka, sementara cara pemilihan

---

<sup>58</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta:Gaya Media Pratama, 2001),h. 138

adalah suatu hal yang bersifat relatif, berarti banyak bergantung pada situasi dan kondisi zaman.<sup>59</sup>

Ada pendapat beberapa ahli mengenai *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi*, yaitu:

- a. An-Nawawi dalam *Al-Mi nahj Ahl Halli waal 'Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.
- b. Muhammad Abdul menyamakan ahl al-hall wa al'aqdi dengan ulil amri yang disebut dalam Alquran surat An-Nisa ayat 59.<sup>60</sup> Ia menafsirkan Ulil Amri atau Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abdul menyatakan yang dimaksud dengan Ulil Amri adalah Golongan Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, para hakim, para ulama, para militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik lebih lanjut ia menjelaskan apabila mereka sepakat atas suatu urusan atau huku maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang mutawatir.<sup>61</sup>
- c. Rasyid Ridha juga berpendapat Ulil Amri adalah Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi. Ia menyatakan kumpulan ulil amri dan mereka yang disebut Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari berbagai ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup>Artani Hasbi, *Musyawah dan Demokrasi*, (Jakarta:Granit, 2004), h.74

<sup>60</sup>Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir Al-Manar*, h.180

<sup>61</sup>*Ibid.*, h.181

<sup>62</sup>Muhammad, *Dhiya al-Din al-Rasyid*, h. 167-168

- d. Al-Razi juga menyamakan pengertian antara Ahlu-Halli Wa al-‘Aqdi dan ulil amri yaitu para pemimpin dan penguasa.<sup>63</sup>
- e. Al-Maraghi rumusannya sama seperti yang dikemukakan oleh Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha.
- f. Al-Mawardi merumuskan beberapa syarat, yaitu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan dan memiliki wawasan dan kearifan.<sup>64</sup>

Menurut Muhammad Abduh Ulil Amri adalah *Ahlu-Halli Wa al-‘Aqdi* yaitu kumpulan orang-orang profesional dalam bermacam keahlian ditengan masyarakat, mereka adalah orang-orang yang mempunyai kapabilitas yang telah teruji. Mereka adalah para amir, hakim, ulama’, pemimpin militer dan semua pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat Islam dalam berorientasi pada kepentingan dan kemaslahatan publik.<sup>65</sup> Adapun yang disebutkan dengan adanya dasar Ahlu-Halli Wa al-‘Aqdi dalam kitab Allah, yakni Ulil Amri legislatif dan pengawas atas kewenangan eksekutif, terutama pimpinan tertinggi negara, ia hanya disebutkan dengan lafal Al-Ummah, dan tugasnya hanya terbatas oleh dua hal. Pertama, mengajak pada kebaikan, termasuk di dalamnya segala perkara umum yang diantaranya menetapkan hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua, menindak para penguasa yang zalim, yakni yang melakukan penyimpanan dalam pemerintahan.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Muhammad Al-Razi, *Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, Tafsir Fakhr al-Razi, jilid Dar al-Fikr*, h.149

<sup>64</sup> Imam Al-Mawardi, *Al-ahkam As-sulthaniyyah; Hukum-hukum penyelenggaraan negara dalam syariat Islam*, h.6

<sup>65</sup> Ahmad Sukarjo, *Ensiklopedi Tematis Dinul Islam*, (Bandung: Kencana, 2006), h. 208

<sup>66</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2005), h.87

Sebagaimana firman Allah dalam QS. Ali Imran ayat 104 yang berbunyi:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ  
بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُم  
أَلْأَمْفُحُونَ ۝ ١٠٤

“dan hendaklah ada di antara kamu segolongan rakyat yang menyeru kepada kebijakan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang mungkar. Merekalah orang-orang yang beruntung”. (QS. Ali Imran ayat 104)

Berdasarkan pengertian secara bahasa di atas, dapat kita simpulkan pengertian *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* secara istilah yaitu orang-orang yang berhak membentuk suatu sistem di dalam sebuah negara dan membubarkannya kembali jika dipandang perlu. Bila al-Qur'an dan Sunnah sebagai dua sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada dalam turat fikih kita dibidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan ini di dalam Alquran disebut dengan Ulil Amri.

Ulil amri adalah istilah syar'i yang terdapat di dalam Al-qur'an. Ulil amri dalam konteks semacam ini lebih terkesan sebuah sosok dan tokoh, atau sekumpulan sosok dan tokoh yang harus ditaati perintah-perintahnya selama itu sesuai dengan syara'. Oleh karena itu cara menegmbalikan permasalahan politik kepada ulil Amri lebih banyak menggunakan istilah *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi*.

Adanya dasar *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* dalam kitab Allah, yakni ulil amri legislatif dan pengawas atas kewenangan eksekutif, terutama pimpinan tertinggi negara. Hanya disebutkan dengan lafal Al-Ummah dan tugasnya hanya terbatas pada dua hal. Pertama, mengajak kepada kebaikan termasuk di dalamnya segala perkara umum yang diantaranya menetapkan hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua,

menindak para penguasa yang zalim, yakni yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahan.

Apabila Ulil Amri telah bermufakat menentukan suatu peraturan, rakyat wajib mentaatinya, dengan syarat mereka itu bisa dipercaya dan tidak menyalahi ketentuan Allah dan ketentuan Rasul. Sesungguhnya Ulil Amri adalah orang-orang yang terpilih dalam pembahasan suatu masalah dan dalam menentukan kesepakatan mereka.<sup>67</sup> Berbagai pengertian yang dikemukakan mengenai *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* oleh pakar muslim secara tersirat menguraikan kategori orang-orang yang representatif dari berbagai kelompok sosial, memiliki profesi dan keahlian berbeda baik dari birokrat pemerintahan lainnya.

Walaupun tidak ada kejelasan apakah dipilih oleh rakyat atau langsung ditunjuk oleh kepala pemerintahan. Dengan kata lain anggota-anggotanya harus terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang diakui tingkat keilmuan mereka, sementara cara pemilihan adalah suatu hal yang bersifat relatif, berarti banyak bergantung pada situasi dan kondisi zaman.<sup>68</sup>

Ada sepuluh tugas yang harus dilakukan seorang imam (khalifah);

- 1) Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya dan *ijma'* generasi salaf. Jika muncul pembuat bid'ah atau orang sesat yang membuat yubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan umat terlindungi dari usaha penyesatan.
- 2) Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tiranik tidak sewenang-wenang, dan orang teraniaya tidak merasa lemah.

---

<sup>67</sup> Abdul Qadir Djaelani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, h.92

<sup>68</sup> Aratani Hasbi, *Musyawaharah dan Demokrasi*, (Jakarta:Granit, 2004),

- 3) Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja, dan berpergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
- 4) Menegakkan supremasi hukum (hudud) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhdpanya, dan melindungi hak-hak hamba-hambanya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.
- 5) Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan, atau menumpahkan darah orang muslim, atau orang yang berdamai dengan orang muslim (Mu'ahid).
- 6) Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum muslimin (ahlu dzimmih), agar hak Allah Ta'ala terealisir yaitu kemenangan-nya atas seluruh agama.
- 7) Mengambil fai (harta yang didapatkan kaum muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan Syari'at secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa.
- 8) Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam Baitul Mal (kas negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya, tidak mempercepat atau menunda pengeluarannya.
- 9) Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas, dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang-orang yang ahli, dan keuangan dipegang oleh orang-orang yang jujur.
- 10) Terjun langsung menangani persoalan segala persoalan, dan menginspeksi keadaan, agar ia sendiri yang memimpin umat dan melindungi agama.

Tugas-tugas tersebut, tidak boleh ia delegasikan kepada orang lain dengan alasan sibuk istirahat atau ibadah. Jika tugas-

tugas tersebut ia limpahkan kepada orang lain, sungguh ia berkhianat kepada ummat, dan menipu penasihat. Allah Ta'ala berfirman;

يُدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُمْ بَيْنَ النَّاسِ  
بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ  
سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْأَحْسَابِ ٢٦

*“Hai Daud, sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (pemimpin) dimuka bumi, maka berilah keputusan (perkara) diantara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkanmu dari jalan Allah” (Shad:26)*

Pada ayat di atas Allah SWT tidak hanya memerintahkan pelimpahan tugas, namun lebih dari itu Dia memerintahkan penanganan langsung. Ia tidak mempunyai alasan untuk mengikuti hawa nafsu. Jika hal itu ia lakukan, maka ia masuk kategori orang tersesat. Inilah kendati pelimpahan tugas dibenarkan hukum agama dan tugas pemimpin, ia termasuk hak politik setiap pemimpin. Para ushul fiqh menjelaskan bahwa di dalam Islam, kekuasaan (kedaulatan) ada ditangan umat, yang diselenggarakan oleh Ahlul Halli Wal Aqdi. Kelompok ini mempunyai wewenang untuk mengangkat khalifah dan para Imam, juga untuk memecatnya jika musyawarah sudah terpenuhi demi kepentingan umat. Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dengan salah satu dan dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja.

Menurut Al-Mawardi, imamah dilembagakan untuk menggantikan kenabian (*nubuwwah*) dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Pelembagaan imamah, menurutnya adalah fardhu kifayah berdasarkan ijma' ulama. Pandangannya ini juga sejalan dengan kaidah ushul yang

menyatakan mala yatimmu al-wajibilla bihi, fahuwa wajib (suatu kewajiban tidak sempurna melalui sarana atau alat, maka sarana atau alat itu juga hukumnya wajib).<sup>69</sup>

Al-Mawardi berpendapat bahwa pemilihan kepala negara harus memenuhi dua unsur, yaitu ahl al-ikhtiyar atau orang yang berwenang untuk memilih kepala negara, dan ahl al-imamah atau orang yang berhak yang menduduki jabatan kepala negara. Unsur pertama harus memenuhi kualifikasi adil, mengetahui dengan baik kandidat kepala negara dan memiliki wawasan yang luas serta kebijakan, sehingga dapat memepertimbangkan hal-hal yang terbaik untuk negara. Kemudian, calon kepala negara harus memenuhi tujuh persyaratan yaitu: adil, memiliki ilmu yang memadai untuk berjihad, sehat panca ideranya, punya kemampuan menjalankan pemerintahan demi kepentingan rakyat, berani melindungi wilayah kekuasaan Islam dan berjihad untuk memerangi musuh, serta keturunan suku Quraisy.<sup>70</sup>

Ahl al-ikhtiyar inilah yang dalam teori Al-Mawardi disebut *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* (orang-orang yang dapat melepas dan mengikat). Kepala negara dipilih berdasarkan kesepakatan mereka. Sayangnya, Al-Mawardi tidak menjelaskan prosedur pemilihan *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi*. Hal ini mungkin karena dalam praktiknya keanggotaan mereka ditentukan dan diangkat oleh kepala negara. Karenanya, kedudukan mereka menjadi tidak independen. Ini mengakibatkan *Ahlu-Halli Wa al-'Aqdi* tidak mampu menjalankan fungsinya sebagai alat kontrol terhadap kepala negara. Apalagi kalau dikaitkan dengan pendapatnya bahwa kepala negara juga dapat diangkat berdasarkan wasiat kepala negara sebelumnya.<sup>71</sup>

Al-Mawardi hanya menjalankan proses pemilihan kandidat pemilihan kepala negara yang diawali dengan meneliti persyaratan kandidat. Lalu kepada kandidat yang paling memenuhi kualifikasi diminta kesedihannya. Dalam hal ini Al-

---

<sup>69</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.), h.5

<sup>70</sup> *Ibid.*, h.6

<sup>71</sup> *Ibid.*, h.7

Mawardi menolak pemaksaan terhadap kandidat kepala negara, sebab jabatan kepala negara merupakan kontrak yang harus dilakukan kedua belah pihak atas dasar kerelaan. Kalau kandidat kepala negara bersedia dipilih, maka telah dimulailah sebuah kontrak sosial antara kepala negara dan masyarakat yang diwakili oleh Ahl al-ikhtiyar. Mereka melakukan bay'ah terhadap kepala negara terpilih untuk kemudian diikuti oleh masyarakat Islam. Dari kontrak ini lahirlah hak dan kewajiban secara timbal balik antara kepala negara sebagai penerima amanah dan rakyat sebagai pemberi amanah.<sup>72</sup>

Menurut Al-Mawardi, secara garis besar ada 10 tugas dan kewajiban kepala negara terpilih, yaitu:<sup>73</sup>

- a) Memelihara Agama
- b) Melaksanakan hukum diantara rakyatnya dan menyelesaikan perkara yang terjadi agar tidak ada yang menganiaya dan teraniaya.
- c) Memelihara keamanan dalam negeri agar orang dapat melakukan aktivitasnya dan mengadakan perjalanan dengan aman
- d) Menegakkan hudud
- e) Membentuk tentara yang tangguh untuk membentengi negara dari serangan musuh
- f) Melakukan jihad terhadap orang yang menolak ajaran Islam setelah diajak
- g) Memungut harta *fa'i* dan zakat dari orang yang wajib membayarnya.
- h) Membagi-bagikannya kepada yang berhak.
- i) Menyampaikan amanah.
- j) Memperhatikan segala sesuatu yang dapat meningkatkan politik pemerintahannya terhadap masyarakat dan pemeliharannya terhadap agama.

Kaitannya dengan fungsi keagamaan kepala negara, AL-Mawardi menyatakan bahwa penguasa adalah pelindung agama.

---

<sup>72</sup>Pandangan ini lebih maju beberapa abad sebelum pemikir-pemikir politik berat seperti John Locke, j. J. Rousseau dan Montesqieu merumuskan teori-teori kontrak sosial pada abad ke-17 dan 18 M

<sup>73</sup>*Ibid.*, h.16

Dialah yang melindungi agama dari pendapat-pendapat sesat yang merusak kemurnian agama, mencegah muslim dari kemurtatan dan melindunginya dari kemungkaran. Bagi Al-Mawardi, karena adanya hubungan timbal balik antara agama dan penguasa, wajib hukumnya bagi umat Islam mengangkat penguasa yang berwibawa dan tokoh agama sekaligus. Dengan demikian, agama mendapat perlindungan dari kekuasaan dan kekuasaan kepala negara pun berjalan dijalur agama.<sup>74</sup>

Namun Al-Mawardi juga menegaskan kemungkinan tidak bolehnya umat taat kepada kepala negara apabila pada dirinya terhadap salah satu dari tiga hal. Yaitu:<sup>75</sup>

- (1) Menyimpang dari keadilan (berbuat fisik)
- (2) Kehilangan salah satu fungsi organ tubuhnya
- (3) Dikuasai oleh orang-orang dekatnya atau ditawan oleh musuh.

Sifat tidak adil kepala negara dapat dilihat dari kecenderungannya memperturutkan syahwat (nafsu) seperti melakukan perbuatan yang dilarang agama dan mungkar serta melakukan hal-hal yang syubhat. Perbuatan tersebut menjatuhkan kredibilitas kepala negara sebagai pemimpin, sehingga ia tidak pantas memangku jabatannya lagi. Namun demikian, Al-Mawardi menegaskan bahwa hilangnya fungsi panca indra kepala negara tidak serta merta menyebabkan hilangnya hak kekhalifahan dan ketaatan rakyat kepadanya. Menurutnya, hilangnya fungsi akal dan penglihatan menyebabkan hilangnya hak khalifah dan ketaatan, karena hal ini sangat vital bagi kepala negara dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraan. Sementara hilangnya kemampuan merasa atau mencium tidak mengakibatkan hilangnya hak khalifah dan ketaatan rakyat kepada kepala negara, karena hal ini tidak berhubungan sama sekali dengan kemampuan akal dan kesanggupannya untuk melakukan tugas-tugas kenegaraan. Adapun hilangnya kemampuan mendengar bicara, menurut Al-Mawardi, masih diperdebatkan para ulama. Ada yang

---

<sup>74</sup>Al-Mawardi, *Abad al-Dunya wa al-Din*, Terjemahan Ibrahim Syu'aib, *Etika Agama dan Dunia*, h.100-101

<sup>75</sup>*Ibid.*, h.102

menyatakan hal demikian menghilangkan hak ketaatan baginya,  
sementara yang lain menyatakan tidak.



## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi, W. (2000). *Pendidikan Magister Kenotariatan*. Bandung: Universitas Padjajaran.
- Arikunto, S. (1998). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arikunto, S. (2014). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Azad, A. B. (2008). *Kebijakan Pemerintah di Bidang Kenotariatan*. Jakarta: Media Notariat.
- Djatmiati, P. M. (1997). *Tentang Wewenang*. Surabaya: Majalah Yuridika.
- Fathoni, A. (2011). *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kadir, M. A. (2004). *Hukum dan penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Masri Singarimbun, S. E. (1995). *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia.
- Muhammad, A. K. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Nasional, D. P. (2014). *Kamus Besarr Bahasa Indonesia Edisi ke empat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Subagio, J. (1994). *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

Sugiono. (2009). *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung: Alfabeta.

Sugiono. (104). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Susiadi. (2016). *Metode Penelitian* . Bandar Lampung: LP2M IAIN Raden Intan Lampung.

Tobing, G. L. (1999). *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta: Erlangga.

Zada, M. I. (2008). *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Ilmu Politik* . Jakarta: Erlangga.

