

EKSISTENSI PRINSIP SYURA DALAM KONSTITUSIONAL ISLAM

Lukman Santoso, SHI, MH

Peneliti STAIDA Institute;

Peserta Program Doktor Ilmu Hukum UGM Yogyakarta

Abstrak : *Pola syura (musyawarah) sebagai salah satu prinsip konstitusional dalam nomokrasi Islam, oleh para pemikir modern, dianggap sebagai doktrin kemasyarakatan dan kenegaraan yang pokok. Tidak saja karena jelas nasnya dalam Alquran, tetapi juga karena hal ini diperkuat oleh hadis, serta merupakan sunnah atau keteladanan Nabi. Dalam Islam, syura diletakkan sebagai prinsip utama dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial, politik dan pemerintahan. Meskipun ihwal pelaksanaan Syura maupun pelebagaan syura, tidak ada nas Alquran yang memberikan paparan detail tentangnya. Namun pembentukan lembaga syura (legislatif) dalam sistem ketatanegaraan masyarakat muslim adalah sesuatu yang menjamin pencapaian tujuan-tujuan legislatif. Syura merupakan suatu sarana dan cara memberi kesempatan kepada anggota masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi dalam membuat keputusan yang sifatnya mengikat, baik dalam bentuk peraturan hukum maupun kebijakan politik.*

Kata Kunci : Syura, Demokrasi Islam, Negara Modern.

Pendahuluan

Islam dan ketatanegaraan adalah dua entitas yang sepanjang sejarah umat Islam senantiasa terlibat dalam pergumulan.¹ Pergumulan seputar hubungan Islam dengan negara selama berabad-abad lamanya, menunjukkan bahwa agama dan negara merupakan dua institusi yang

¹ Abdel Waheb El-Affendi, *Masyarakat Tak Bernegara, Kritik Teori Politik Islam*, terj. Amiruddin Ar-Rani (Yogyakarta: Penerbit LkiS, 2004), p. 41.

IN RIGHT

Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia

Vol. 3, No. 1, 2013

sama-sama kuat berpengaruh terhadap kehidupan umat manusia. Demi agama seseorang rela mengorbankan jiwa dan raganya. Demikian pula tidak jarang demi negara, seseorang tidak berkeberatan mengorbankan jiwa dan raganya. Konsep *syahid* dalam ajaran Islam dan konsep pahlawan yang berkaitan dengan negara adalah cermin betapa dua institusi tersebut sama-sama mempunyai pengaruh yang demikian besar terhadap kehidupan umat manusia.²

Bagi mayoritas umat Islam, prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan pemerintahan berdasarkan hukum telah menjadi kesepakatan, baik kaum fundamentalis maupun modernis; namun hanya dalam pengertian yang sangat umum. Ranah pemikiran kenegaraan Islam klasik dan abad pertengahan tidak pernah mempersoalkan kedudukan agama dalam relasinya dengan pemerintahan, apakah terintegrasi ataukah terpisah, karena dalam kenyataannya sistem kekhalifahan mengintegrasikan agama dengan urusan kenegaraan. Apa sebenarnya konsep negara yang mereka maksudkan, dan bagaimana cara implementasi yang mereka inginkan, kerap kali tidak dijelaskan. Inilah masalah utama dalam pemikiran kenegaraan Islam.³

Terkait dengan persoalan hubungan agama dan negara tersebut. Sejatinya secara umum dalam Islam, khususnya kaum Sunni, dapat dikelompokkan dalam beberapa arus pemikiran utama. Meskipun disisi lain juga terdapat pemilahan antara kelompok Islam Syi'ah dan Sunni. Di banding dengan paham Sunni yang terbagi-bagi secara pemikiran, Syi'ah dianggap lebih kompak sebagai faham politis. Dilihat dari aspek sejarahnya pun, Syi'ah memang lahir karena faktor politik, yakni menyangkut masalah siapa yang berhak menggantikan kepemimpinan sepeninggal Nabi Muhammad SAW. Masalah kenegaraan (kekuasaan) dalam Islam inilah yang menjadi sumber

² Ahmad A. Sofyan dan M. Roychan Madjid, *Gagasan Cak Nur Tentang Negara dan Islam* (Yogyakarta: Titian Press, 2003), p.12.

³ Antony Black, *Pemikiran Politik Islam, Dari Masa Nabi hingga Masa Kini*, terj. Abdullah Ali (Jakarta: Penerbit Serambi, 2006), p. 610.

"perpecahan" antara Islam Sunni dan Syi'ah. Di kalangan Syi'ah hampir tidak dikenal pemisahan antara agama dan negara, baik dalam tataran konseptual maupun praktek kenegaraan. Salah satu contoh yang paling nyata adalah mewujud dalam pemerintahan Iran.⁴

Namun, dibalik lahirnya perpecahan pemikiran tersebut, terdapat fakta lain yang sederhana tetapi mendasar, yakni bahwa muslim sebagai umat dan Islam sebagai agama mempunyai prinsip-prinsip kenegaraan modern sekaligus ideal. Kesesuaian Islam dan prinsip dasar kenegaraan itu disandarkan pada doktrin masa awal Islam yang terwujud dalam Piagam Madinah (*Ṣohifah al-madinah*). Dalam konstitusi tersebut, doktrin tentang keadilan (*al-'adl*), egalitarianisme (*al-musawah*), musyawarah (*syura*) dapat terealisasi di dalam praktik kenegaraan Negara Madinah yang dinilai modern oleh banyak pakar. Disebut modern karena adanya kontrak sosial (*social contract*), partisipasi, jaminan hak asasi warga dan spirit kemajemukan dari seluruh komunitas politik Madinah. Struktur politik yang dikembangkan juga modern, dalam artian adanya keterbukaan dalam hal penentuan posisi pimpinan yang didasarkan pada prinsip meritokrasi dan tidak bersifat *hereditary* (dinasti). Bentuk kemodernan seperti itulah yang dianggap sebanding dengan kehidupan negara demokratis.⁵

Salah satu hal yang sangat menarik untuk dikaji dalam hal ketatanegaran Islam itu adalah bagaimana mekanisme pengambilan keputusan mengenai hal-hal menyangkut kepentingan bersama. Sementara Nabi SAW sebagai kepala pemerintahan saat itu, ternyata mengembangkan pola yang beragam. Termasuk dalam mengembangkan budaya syura (musyawarah; negosiasi) di kalangan para sahabatnya. Meski juga seorang Rasul, ia berkonsultasi dengan

⁴ "Syi'ah Lahir dari Persoalan Politik," dalam <http://www.anneahira.com/aliran-syiah.htm>, akses pada 21 April 2013.

⁵ Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-masalah Teori Politik Islam* (Bandung : Penerbit Mizan, 1993).

para pengikutnya dalam persoalan kemasyarakatan. Namun kenyataannya dalam berkonsultasi tersebut, Nabi tidak hanya mengikuti satu pola saja. Terkadang Nabi hanya berkonsultasi dengan para sahabat senior, terkadang hanya berkonsultasi dengan orang-orang yang ahli dalam hal yang dipersoalkan. Tetapi tak jarang nabi juga melempar masalah-masalah kepada halayak publik yang lebih besar, khususnya masalah yang memiliki dampak luas bagi masyarakat.⁶

Pola syura sebagai salah satu prinsip konstitusional dalam nomokrasi Islam, karena pada masa Nabi SAW pola penerapannya beragam, kemudian dalam perkembangan pemerintahan Islam juga mengalami penafsiran yang beragam serta bersinggungan dengan dinamika yang kompleks. Termasuk persinggungan dengan faham hukum Barat, sehingga melahirkan pertanyaan yang menjadi pokok masalah dalam kajian ini, yakni bagaimana implementasi syura dalam konteks negara hukum modern dan apakah sebenarnya syura sinergis dengan konsep demokrasi di Indonesia?

Konsepsi Syura

Implementasi konsep Syura, tentu dalam konteks prinsip ketatanegaraan Islam sangat terkait erat dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), mengayomi kehidupan umat, dan melayani umat menuju kemaslahatan bersama (*al-maṣāḥat al-ammah*).⁷ Demikian pula yang diungkapkan oleh Syathibi, bahwa unsur utama dari teori sumber hukum (selain Alquran dan Assunnah) adalah seperti *ijma'* dan kemaslahatan orang banyak. Hal ini dirumuskan atas dasar prinsip-prinsip yang universal (*Kulliyat*).

⁶ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, Jakarta 2008), p. 16.

⁷ Said 'Aqiel Siradj, *Ablussunah wa al-Jama'ah dalam Lintas Sejarah*, cet-1 (Yogyakarta: LKPSM, 1997), p. 74; Abdul Wahab Khalaf, *Ilm Usul al-Fiqhi*, cet-12, (Dar al-Qalam, 1978 M/1398 H), p. 84.

Prinsip-prinsip yang bersifat umum inilah yang membentuk dasar-dasar syari'ah yang bersumber dari kumpulan prinsip-prinsip khusus (*juẓ'īyyat*).⁸

Sementara itu, Imam as-Subki mengemukakan bahwa hubungan pemimpin dan rakyat dalam sistem pemerintahan adalah berdasarkan keadilan, persamaan, dan mendahulukan suatu perkara yang lebih dibutuhkan oleh masyarakat umum, yang semuanya itu adalah landasan dari sebuah kemaslahatan.⁹ Dalam mewujudkan konsepsi tersebut, tentu dibutuhkan sarana atau cara untuk menjembatannya, yang dalam Islam dapat diwujudkan dalam bentuk musyawarah (*syura*). Konsep *syura* termasuk dalam prinsip-prinsip dasar berkaitan dengan negara dan pemerintahan Islam (*as-siyasah asy-syar'iyah*) serta hubungannya dengan kepentingan rakyat.¹⁰ Konsep ini meliputi tiga aspek utama,¹¹ yaitu: 1) *Dusturiyyah* (tata negara), yang meliputi aturan pemerintah, prinsip dasar yang berkaitan pendirian suatu pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak pribadi, masyarakat, dan negara; 2) *Kharijyyah* (luar negeri), meliputi hubungan negara dengan negara lainnya, kaidah yang mendasar hubungan ini, dan aturan berkenaan dengan perang dan perdamaian; dan 3) *Maliyyah* (harta), meliputi sumber-sumber keuangan dan pembelanjaan negara.

⁸ Dalam konteks ini Imam al-Ghazali berpendapat bahwa tujuan hukum dalam menuju kemaslahatan harus mementingkan 5 (lima) aspek, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Wael B. Hallaq, *Sejarah Teori Hukum Islam*, terj. E. Kusnadinigrat dan Abdul Haris, cet-1 (Jakarta: Raja Grafindo, 2000), p. 256; Abdul Aziz Dahlan dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 5 (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), p. 1144.

⁹ Imam Jalaluddin Abdurrahman Ibn Abi Bakar al-Suyuti, *al-Asybah wa an-Nazair Fi al-Furu'*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1995 M/1415 H), p. 84-85.

¹⁰ *As-Siyasah asy-Syar'iyah* (Politik Hukum Islam) adalah ilmu yang membahas tentang undang-undang dan sistem pemerintahan Islam yang sesuai dengan dasar-dasar Islam meskipun tidak ada dalil khusus yang mengaturnya. Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, Terj. Zainuddin Adnan, cet-1, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), p. viii.

¹¹ Dahlan dkk, *Ensiklopedi*, p. 1627.

IN RIGHT

Istilah syura dalam terminologi Indonesia dikenal dengan musyawarah. Sementara dalam terminologi Arab, berasal dari kata kerja *syāwara-yusyāwiru* yang berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Bentuk-bentuk lain yang berasal dari kata kerja *syāwara* adalah *asyūra* (memberi isyarat), *tasyāwara* (berunding, saling bertukar pendapat, musyawarah), *syāwir* (meminta pendapat dan (musyawarah), dan *mustasyir* (meminta pendapat orang lain).¹² sementara dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia kata musyawarah hanya diartikan dengan perundingan atau perembukan.¹³

Syura juga dapat bermakna sesuatu yang tampak jelas.¹⁴ Di dalam Alquran, beberapa ayat yang akar katanya merujuk pada kata syura, yaitu surat al-Baqarah (2) ayat 233, surat an-Nisa (4) ayat 34, surat Ali Imran (3) ayat 159, dan surat asy-Syura (42) ayat 38. Ayat-ayat yang berhubungan dengan kata syura ini menunjukkan suatu perintah bahwa musyawarah merupakan kewajiban hukum bagi kaum muslim dan dasar pemerintahan yang konstitusional.¹⁵

Isu syura dalam masyarakat Islam mempunyai makna besar dan ia juga menjadi fenomena internasional di antara banyak bangsa-bangsa ber peradaban di dunia. Ini dimanifestasikan dengan tersebar luasnya penggunaan istilah yang serumpun atau semakna dengan syura seperti *al-nadwah*, *elders council*, *majlis*, *mala*, *counsel*, *council*, dan lain-lain.¹⁶

Konsepsi ini juga turut diadaptasikan oleh masyarakat Barat pada zaman pertengahan, yang terwujud dalam bentuk institusi *counsel*, dan *council*. Menurut falsafah Barat *counsel* mengandung berbagai makna seperti perundingan, perencanaan dan pertimbangan setelah

¹² Kafrawi Ridwan, dkk, (ed.), *Ensiklopedi Islam*. jilid V (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), p. 18.

¹³ JS. Badudu dan Sutan M. Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), p. 25.

¹⁴ Dahlan dkk, *Ensiklopedi*, p. 1263.

¹⁵ Muhammad Alim, *Asas-asas Negara Hukum Modern Dalam Islam* (Yogyakarta: Penerbit LkIS, 2010), p. 160.

¹⁶ Lukman Thaib, *Political System of Islam* (Kuala Lumpur: Amal, 1994), p. 55.

IN RIGHT

diperdebatkan oleh sejumlah individu atau kelompok dan kumpulan.¹⁷ Dalam komunitas Barat, konsep *counsel* dan *council* menjadi tradisi kesusilaan, terutama bagi masyarakat Yunani kuno, karena konsep tersebut tertuang dalam ajaran kitab Injil.¹⁸

Menurut Louis Ma'luf, syura secara etimologis berarti nasehat, konsultasi, perundingan, pikiran atau konsideran permufakatan. Secara terminologi berarti majelis yang dibentuk untuk mendengarkan saran dan ide sebagaimana mestinya dan terorganisir dalam masalah-masalah kenegaraan. Termasuk juga saran-saran yang diajukan untuk memecahkan suatu masalah sebelum sampai kepada konklusi bagi keputusan-keputusan konstitusional.¹⁹

Muhammad Muslehuddin memberikan argumentasi bahwa Syura adalah prosesi yang wajib dalam sebuah negara, sekalipun pada awalnya perintah Allah SWT di dalam Q.S asy-Syurâ (42): 38 dan Ali-Imran (3):159, yang direkomendasikan dan dialamatkan kepada Rasulullah SAW, namun hal itu pada dasarnya adalah untuk umat manusia sebagai umat Muhammad SAW.²⁰ Karena hal demikian menjaga kemaslahatan umum yang berdasarkan keadilan dan kemanfaatan serta *sadd az- zari'ah* (mencegah kerusakan).²¹

Definisi lain tentang syura dijelaskan oleh Tahir Azhary, bahwa syura dapat diartikan sebagai forum tukar menukar pikiran, gagasan atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan sesuatu masalah sebelum pada suatu pengambilan keputusan. Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah

¹⁷ J.H.Burns, *The Cambridge History of Medieval Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 545.

¹⁸ *Ibid.*, p. 546.

¹⁹ Sebagaimana dikutip Hasbi Amiruddin, *Republik Umar Bin Khattab* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2011), p. 36.

²⁰ Muh. Muslehudin, *Islam and its Political System*, cet-1 (New Delhi: International Islamic Publication, 1992), p. 103.

²¹ Nourozzaman Shiddiqie, *Fiqih Indonesia: Penggagas dan Gagasannya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), p. 68-69.

IN RIGHT

suatu prinsip konstitusional dalam demokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat.²²

Senada dengan argumen di atas, Syura atau musyawarah menurut Fachry Ali, adalah sebuah mekanisme operasional menemukan *common platform* di antara keberagaman masyarakat. Musyawarah pada dasarnya juga bukan saja sebuah pengakuan akan adanya pluralisme, melainkan juga kesadaran dan praktik memperlakukan orang perorang sederajat yang bermuara pada keadilan. Maka, menjadi sulit dibantahkan bahwa konsep musyawarah tersebut telah dengan sendirinya memberikan dasar-dasar bagi perkembangan demokrasi di dalam Islam.²³

Selanjutnya, jika didasarkan pada proses suksesi selama pemilihan *kbulafa al-rasyidun* dan tahapan-tahapan konsensus yang mengiringinya, maka syura dalam perspektif sahabat nabi SAW dalam memilih kepala negara dapat dirumuskan dalam beberapa point, yaitu:

1. Dalam suatu negara, pemilihan kepala negara sepenuhnya bergantung kepada masyarakat umum dan tak seorang pun yang berhak untuk mengangkat dan dengan paksaan atau kekerasan sebagai amir mereka.
2. Pemilihan harus dilaksanakan dengan prinsip kehendak bebas kaum muslimin dan tanpa adanya pemaksaan atau ancaman.
3. Pemilihan harus dilaksanakan oleh seseorang atau beberapa orang sebagai pelaksana jalannya pemilihan.²⁴

²² M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya di Libat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, cet. Ke-1 (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), p. 83.

²³ Fachry Ali, "Musyawarah dan Demokrasi sebagai Dasar Etika Politik Islami," *Makalah*, Disampaikan pada Annual Conference on Islamic Studies, Dirjen Pendidikan Islam, Kemenag, Palembang, 4 November 2008, p. 3.

²⁴ Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Sistem Politik Islam*, terj. Muh al-Baqir, cet ke-4 (Bandung: Mizan, 1993), p. 259.

Hukum Islam, khususnya fiqh pada prinsipnya memiliki watak dinamis yang meletakkan titik berat perhatiannya kepada persoalan duniawi yang bergumul dengan kehidupan kebangsaan dewasa ini dan memecahkan persoalan hidup, maka dengan demikian hukum Islam dituntut untuk mengembangkan diri dalam sebuah proses yang bersifat cair (*fluid situation*), dan tidak hanya terikat pada gambaran dunia hayal yang menurut teori telah tercipta dimasa lampau. Sehingga, pemikiran Islam harus memiliki pendekatan multidimensional dalam segala aspek kehidupan.²⁵

Mayoritas ahli hukum Islam meletakkan syura atau musyawarah sebagai kewajiban ke-Islam-an dan prinsip konstitusional yang pokok di atas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar baku yang telah ditetapkan oleh nas-nas Alquran dan hadis-hadis Nabi. Oleh karena itu, musyawarah ini lazim dan tidak ada alasan bagi seorangpun untuk meninggalkannya. Kedudukan konstitusional musyawarah juga berada dalam sistem kebebasan kontemporer (negara hukum Barat) yang membedakannya dari sistem diktatorial-sekalipun hanya dinisbatkan kepada sistem demokrasi dari segi bentuk bukan isi. Islam dan otoritarian adalah dua hal berlawanan yang tak mungkin bertemu. Ajaran-ajaran Islam membawa manusia untuk menyembah hanya kepada Tuhan mereka saja, dan bersikap humanis, sedangkan protokoler diktaktor justru merupakan wujud pemberhalaan kekuasaan dan politik buta.²⁶

Abu Bakar al-Asam (w. 816 M), berargumen bahwa dalam sebuah negara hukum, ketika menentukan siapa yang menjadi penguasa, maka harus ada syura (musyawarah), dan dalam proses itu setiap orang harus memberikan persetujuannya secara perorangan.²⁷

²⁵ Abdurahman Wahid, "Menjadikan Hukum Islam Sebagai Penunjang Pembangunan", dalam *Jurnal Prisma*, No.4, LP3ES, Agustus 1975, p 56.

²⁶ Muhammad Syahrur, *Metodologi Fiqih Islam Kontemporer*, terj. Sahiron Syamsudin (Yogyakarta: Elsaq Press, 2004), p. 310-316.

²⁷ Khaled Abou El Fadl, *Islam dan Tantangan Demokrasi* (Jakarta: Ufuk Press, 2004), hlm. 20.

Dalam sisi teknis, menurut Al-Jabiri, prinsip-prinsip yang harus dipegang dan diamalkan sesuai perkembangan syura adalah:²⁸

- 1) Prinsip kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan beroposisi;
- 2) Prinsip akuntabilitas dan integrasi serta peninjauan ulang terhadap konsep kekebalan hukum;
- 3) Prinsip pergantian kekuasaan dan penentuan ketentuan kewenangan masing-masing;
- 4) Menghindari pemilihan berdasarkan kelompok, mazhab dan agama dalam jabatan-jabatan pemerintahan dan tugas-tugasnya, serta berpegang teguh pada prinsip.

Beberapa pemikir abad pertengahan semisal Al-Baqillani, Ibn Taimiyyah, dan Ibn Khaldun menyatakan bahwa syura melalui *ablu al-hall wa al-'aqd* merupakan mekanisme wajib dalam pengangkatan pemimpin. Karena pemimpin hanya dapat diangkat melalui pemilihan langsung oleh rakyat (*al-ikhtiyar*).²⁹ Pendapat ini dipertegas Mawardi, bahwa untuk melaksanakan musyawarah dalam memilih pemimpin diperlukan dua hal, *Pertama, Abl al-Ikhtiar* untuk sebutan mereka yang berwenang untuk memilih imam bagi umat (legislatif), dan *Kedua, Abl al-Imamah*, atau mereka yang berhak mengisi jabatan imam (eksekutif).³⁰

Konsensus (*ijma'*) secara integral berkaitan dengan prinsip syura. Demikian pula dengan *ulil amr* yang juga mengacu pada *ablu al-hall wa al-'aqd* yang berarti ulama, penguasa, kaum cerdik pandai, arif, dan yang menguasai urusan kemasyarakatan. Sehingga kepatuhan kepada *ablu al-hall wa al-'aqd* atau *abl asy-syura* merupakan kewajiban

²⁸ Abdurrahim, "Konsep Syura' Menurut Pemikiran Abd Al-Jabiri," *Makalah*, Disampaikan Pada Diskusi Pusat Studi dan Konsultasi Hukum (PSKH) Fak. Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Mei 2008, p. 6.

²⁹ Fathi Osman, "Bay'ah Al-Imam; Kesepakatan Pengangkatan Kepala Negara," dalam Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam* (Bandung: Penerbit Mizan, 1993), p. 77-78.

³⁰ Sjadzali, *Islam.*, p. 63.

kepada penguasa dan rakyat.³¹

Khaled Abou El Fadl, memberikan argumen yang sangat progresif, bahwa meskipun dalam sejarah umat Islam konsep syura tidak dijelaskan secara eksplisit, ia menjadi sangat urgen sebagai upaya dalam mencegah terjadinya pemerintahan yang otoriter dan zalim. Hal ini selaras dengan penentangan hukum terhadap kezaliman (*al-istibdad*) dan pemerintahan yang didasarkan pada hawa nafsu dan kesewenang-wenangan (*al-hukm bi'l hawā wa al-tasallut*).³² Suatu musyawarah dapat diakhiri dengan kebulatan pendapat atau konsensus yang lazim disebut sebagai *ijma'*.

Prinsip musyawarah merupakan cara yang paling demokratis dalam memilih calon seorang pemimpin yang dapat mengurus dan mengatur rakyat dan negara yang dipimpinnya. Sebabnya dalam musyawarah itu terkandung nilai-nilai luhur seperti:

1. Partisipasi anggota dalam menyampaikan ide-idenya terhadap suatu persoalan yang dihadapi.
2. Di dalam musyawarah, pro dan kontra terhadap suatu masalah tetap ditampung dan diuji melalui berbagai argumentasi.
3. Di dalam musyawarah dimungkinkan pengambilan keputusan ditampung dan di uji melalui berbagai argumen.
4. Di dalam musyawarah dimungkinkan pula eliminasi oposisi yang bersifat negatif, karena keputusan yang diambil merupakan keputusan bersama.³³

Pasca Nabi wafat, syura memang telah menjadi sebuah simbol yang menandai pentingnya politik dan legitimasi partisipatif. Namun, dinamika pelaksanaan syura di era *khulafaur rasyidun* (khalifah empat), yang berakhir pada periode pemerintahan dengan pembunuhan atau pemberontakan menjadi sebuah catatan kritis para ahli hukum Islam

³¹ Osman, *Bay'ah*., p. 106-107.

³² El Fadl, *Islam*., p. 27.

³³ Toto Tasmara, *Komunikasi Dakwah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), p . 100.

bahwa syura ternyata tidak efektif tanpa pelebagaan.

Pelebagaan Syura

Dalam tatanan masyarakat muslim modern, adalah sebuah keniscayaan ketika menjalankan sebagian hukum ajaran agama (*syari'ah*) mengalami persinggungan dengan hukum positif negara.³⁴ Demikian pula dengan prinsip musyawarah (*syura*) dalam implementasinya pada tatanan negara hukum modern yang mengalami fleksibilitasnya. Perubahan pengalaman umat manusia, khususnya umat Islam, dalam skala universal disertai pula dengan menguatnya tuntutan terhadap partisipasi rakyat dan mengentalnya identitas komunal. Kedua fenomena tersebut saling berkaitan satu sama lain, dan ini menunjukkan upaya individu dan kelompok untuk melakukan kontrol atas kekuasaan pemerintahan.³⁵

Perkembangan implementasi syura sejak Nabi hingga era dinasti Islam memang tidak memiliki pola yang baku. Demikian pula dalam konteks pelebagaan syura yang memiliki format beragam. Prinsip Syura masuk dalam bentuk kelembagaan yang konkrit terjadi pada kurun abad ke-9 Masehi. Dimasa itu Syura menjadi sebuah forum formal untuk meminta pendapat para ahli syura (orang-orang yang diminta mengemukakan pendapat), yang menurut literatur hukum kelompok yang juga membentuk *ahl al-'aql* (orang-orang yang memilih penguasa). Hasil dari proses konsultasi ini memiliki dua subtansi kekuatan hukum, yang dalam terminologi sunni disebut kekuatan hukum mengikat/*inkrach* (*syura mulzimah*) dan tidak mengikat (*ghairu mulzimah*).³⁶

³⁴ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara Kritik Atas Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2001), p. 2.

³⁵ John L. Esposito & John O. Voll, *Demokrasi Di Negara-negara Muslim* (Bandung: Penerbit Mizan, 1999), p. 13.

³⁶ El-Fadl, *Islam.*, p. 28.

Menurut Ibnu Khaldun bahwa adanya organisasi kemasyarakatan (*jjtima'i wal insani*) merupakan suatu keharusan. Para ahli hukum juga telah melegitimasi kenyataan ini dengan perkataan mereka: "Manusia adalah bersifat politis menurut tabiatnya" (*al-insān madaniyyun'biḥ-thab'i*). Ini berarti, ia memerlukan satu organisasi kemasyarakatan, yang menurut para filosof Yunani dinamakan "negara kota", dan itulah yang dimaksud dengan peradaban³⁷. Jadi di dalam pandangan ahli agama pun pembentukan suatu organisasi kemasyarakatan untuk mengatur masyarakat menjadi suatu keharusan.

Pada prinsipnya, ketika etika syura dikembangkan menjadi sebuah konsep yang lebih luas tentang pemerintahan partisipatif, ia memiliki kesesuaian dengan konsep negara hukum modern. Tapi, sekalipun syura diubah menjadi sebuah lembaga parlemen partisipatif, ia sendiri harus dibatasi oleh sebuah skema hak pribadi dan individual yang berperan sebagai tujuan moral tertinggi, semisal keadilan. Dengan kata lain, syura harus dinilai bukan atas dasar apa yang dihasilkan, tapi atas dasar nilai moral yang diwakilinya.³⁸ aspek ini pulalah yang membedakan substansi lembaga perwakilan dalam Islam dan lembaga parlemen ala Barat.

Memang harus diakui bahwa hadirnya majelis syura dalam konteks Negara Madinah pada masa sahabat, belum bisa disamakan dengan lembaga-lembaga perwakilan di negara-negara modern dewasa ini, baik dalam hal mekanisme pemilihan, pengesahan keanggotaan, maupun tugas dan fungsinya. Namun disana telah memuat substansi demokrasi modern dalam hal jaminan hak memilih dan dipilih antara laki-laki dan perempuan.³⁹ Kemudian, di zaman pemerintahan bani

³⁷ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), p. 71. Dalam analisis penulis, dari segi istilah yang digunakan terdapat korelasi antara konsepsi Negara Kota yang diterapkan para filosof masa Yunani dengan Negara Madinah (*Madinah al-munawaroh*) yang diterapkan Rasulullah SAW. Kedua konsepsi tersebut juga mengidealkan negara modern yang majemuk.

³⁸ El-Fadl, *Islam*, p. 29.

³⁹ Azhary, *Negara Hukum*, h. 110.

IN RIGHT

Abbasiyyah, majelis syura mengalami perkembangan sehingga disebut “dewan syura”, sebagaimana dicatat oleh Abdul Malik al-Sayed. Anggota-anggota dewan syura ini adalah pilihan rakyat dan “dewan” ini pula yang memilih kepala pemerintahan propinsi.⁴⁰

Dalam Ensiklopedi Hukum Islam disebutkan bahwa, orang-orang yang berhak melakukan syura (musyawarah) dalam urusan yang menyangkut kepentingan umum atau masyarakat, mereka dikenal dengan sebutan *abl al-hall wa al-'aqd* atau majelis syura, yakni pakar dalam mengambil keputusan dan menyelesaikan masalah atas nama umat (warga negara).⁴¹ Dengan kata lain, *abl al-hall wa al-'aqd* adalah orang-orang yang berwenang merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan dalam pemerintahan yang didasarkan pada prinsip musyawarah”. Dalam Islam, terdapat penyebutan lembaga *abl al-hall wa al-'aqd* yang beragam. Ada yang menyebut *ablul ikhtiyar*, sebagian lainnya menyebutnya dengan “*abl al-syura*” atau “*abl al-ijtima*” dan ada juga yang menyebutnya sebagai “*ablul ijtihad*”. Namun semuanya mengacu pada pengertian *abl al-hall wa al-'aqd* sebagai sekelompok anggota masyarakat yang mewakili wewenang (*syawkah*) dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintah demi terciptanya kemaslahatan hidup rakyat banyak.⁴² Sedang pada masa Nabi SAW, kelompok ini disebut majelis shahabat yang anggota-anggotanya terdiri dari para pemuka sahabat, para pemuka rakyat di ibukota Madinah, dan para kepala kabilah atau kepala suku.⁴³

Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah *abl al-hall wa al-'aqd* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh tokoh-tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, yaitu kaum Anshar dan kaum Muhajir dalam sebuah

⁴⁰ Dikutip kembali dalam Azhary, *Negara Hukum.*, p. 85.

⁴¹ Dahlan dkk, *Ensiklopedi.*, p. 1265.

⁴² Sejarah kebudayaan Islam XII, PWLP Ma'arif NU Jawa Timur, 2006.

⁴³ Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam* (Yogyakarta: Pustaka Iqra', 2001), p. 227-228.

forum syura. Mereka inilah yang kemudian dijadikan paradigma terbentuknya *ablu al-hall wa al-'aqd*. Menurut Manzooruddin, lembaga ini merupakan lembaga perwakilan umat yang representatif untuk mengangkat untuk mengangkat pimpinan negara dan merumuskan undang-undang.⁴⁴

Pembentukan lembaga Majelis Syura atau *ablu al-hall wa al-'aqd* yang paling modern dalam Islam terjadi pertama kali pada masa pemerintah *Bani Umayyah II* di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Pada saat itu anggota dari *ablu al-hall wa al-'aqd* terdiri dari pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat, dan yang bertindak sebagai ketua adalah langsung oleh khalifah. Kedudukan anggota Majelis Syura ini adalah setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.⁴⁵

Tentang pelembagaan syura ini, Abu A'la al-Maududi berpendapat bahwa kekuasaan negara dilakukan oleh tiga lembaga, yakni legislatif (majelis syura), eksekutif (*khalifah*), dan yudikatif (*qadhi*). Dalam pelaksanaan tugas khalifah, ia harus berkonsultasi dengan majelis syura yang anggotanya dipilih melalui pemilihan. Kemudian, keputusan pada majelis syura atas suatu perkara umumnya diambil atas suara terbanyak. Dan untuk keanggotaan majelis syura tidak diperkenankan dipilih oleh orang-orang yang mencalonkan.⁴⁶

Pendapat lebih maju dikemukakan oleh Rasyid Ridha, bahwa lembaga syura sudah selayaknya disebut *ablu al-hall wa al-'aqd* parlemen modern. Mereka tidak hanya terdiri dari ulama dan ahli agama yang sudah mencapai mujtahid saja, tetapi juga dilengkapi dengan pemuka-

⁴⁴ M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman* (Yogyakarta: UII Press, 2000), p. 125.

⁴⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), p. 142.

⁴⁶ Sjadzali, *Islam.*, p. 167-168.

pemuka masyarakat diberbagai bidang, termasuk bidang perdagangan, perindustrian dan sebagainya. Sedangkan peranan dan tanggung jawab *abl al-hall wa al-aqd*, menurut Ridha tidak selesai dengan urusan pemilihan atau pengangkatan khalifah, tetapi mereka terus berperan sebagai pengawas terhadap jalannya pemerintahan dan harus menghalanginya dari berbuat penyelewengan.⁴⁷

Pelebagaan musyawarah melalui lembaga *ablu al-hall wa al-'aqd* oleh beberapa pemikir muslim modern disamakan dengan lembaga perwakilan rakyat (parlemen/legislatif) di dalam pemerintahan yang menganut sistem negara hukum Barat modern. Dalam konteks Indonesia, pelebagaan syura sejak kemerdekaan diwujudkan dalam majelis permusyawaratan atau badan legislatif.⁴⁸ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa prinsip negara demokratis yang diperkenalkan Islam sejak awal melalui musyawarah adalah prinsip demokrasi modern yang terdiri atas kebebasan berpendapat, kesederajatan di muka hukum dan pemerintahan, perlindungan hak asasi manusia, dan hak ekonomi untuk semua.⁴⁹

Maka sebagai upaya reaktualisasi prinsip negara hukum, dimasa kini syura atau musyawarah dapat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan yang penyebutannya dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara, apakah itu Dewan Perwakilan Rakyat, *House of Representatif*, ataukah parlemen, tetapi sejatinya memiliki substansi sama yang mendasar, yakni wilayah ruang lingkup ijtihad manusia dalam mengupayakan kemasalahatan rakyat banyak (*maṣlahāt al-'ammah*). Sepanjang proses konsensus tetap bersandar pada prinsip syura, dan menjadi tepat ketika proses konsensus berpola *voting* atau yang lainnya. Sebagaimana dikatakan Benazir Bhutto, bahwa Islam adalah agama yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip musyawarah

⁴⁷ *Ibid.*, p. 134-135.

⁴⁸ Amiruddin, *Konsep.*, 124.

⁴⁹ Muhammad Alim, *Asas-asas Negara Hukum Modern Dalam Islam* (Yogyakarta: Penerbit LkIS, 2010), p. 161-162.

(syura); diwujudkan dengan konsensus (*ijma'*); yang akhirnya memiliki arah pada upaya konkrit (*ijtihad*), yang memungkinkan rakyat untuk menyuarakan pendapatnya menuju pemerintahan yang demokratis.⁵⁰

Dengan demikian, musyawarah sebagai prinsip konstitusional yang digariskan dalam Alquran dan diteladankan melalui tradisi Nabi dan para sahabat menjadi sebuah prinsip yang niscaya. Namun, aplikasi dan kelembagaannya selalu dapat mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat. Sejauh tidak bertentangan atau menyimpang dari jiwa Alquran dan Sunnah Rasul. Karena institusi-institusi politik dan negara dalam sejarah manusia juga selalu mengalami perkembangan dan perubahan.⁵¹

Tentang hal ini Abdul Karim Zaidan menegaskan bahwa pelembagaan prinsip musyawarah dalam Islam tidak diberikan batasan tertentu dan akan mengikuti perkembangan peradaban manusia. Maka patut kiranya ketika rakyat memilih para wakilnya dalam lembaga musyawarah yang akan merundingkan persoalan negara bersama kepala negara. Sedangkan dalam hal teknis pembentukannya dapat ditetapkan berdasarkan aturan yang berlaku, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip musyawarah dan dasar hukum Islam yang umum.⁵² Sehingga, secara prinsipil dalam hukum Islam, manusia dibenarkan melaksanakan musyawarah ketika untuk kepentingan kebaikan (*ma'ruf*). Sebagaimana ditegaskan Quraisy Shihab, bahwa pada dasarnya syura hanya untuk hal-hal baik.⁵³

Realisasi Majelis syura dalam konteks negara modern juga disebut lembaga konstitutif. Lembaga ini memiliki kewenangan untuk mengamandemen Konstitusi suatu negara. Hanya tiga negara di dunia

⁵⁰ Benazir Bhutto, *Rekonsiliasi; Islam, Demokrasi dan Barat* (Jakarta: Penerbit BIP, 2008), p.20 dan 80.

⁵¹ Azhary, *Negara*, p. 85.

⁵² Sebagaimana dikutip Zainal Abidin Ahmad, *Pemilihan Umum dan Demokrasi dalam Islam* (Jakarta: Penerbit Kiblat, 1972), p. 34-35.

⁵³ Quraisy Shihab, *Wawasan Al-Quran* (Bandung: Penerbit Mizan, 2007), p. 469.

yang memiliki lembaga konstitutif permanen yaitu, Indonesia, Iran, dan Prancis. Lembaga ini di Indonesia, di bentuk berdasarkan UUD 45 Pasal 1, 2, dan 3 yaitu MPR. Di Iran lembaga ini di sebut Syura *Ne Gabdan* (Dewan Pelindung Konstitusi). Sementara Lembaga ini di Prancis dikenal dengan sebutan *Contitutionel* (Dewan Konstitusi).⁵⁴

Inti yang melandasi pemikiran tentang konsepsi lembaga perwakilan di dalam Islam ini adalah satu kenyataan bahwa di dalam Islam tidak semua umatnya memerintah secara langsung. Hal ini membawa makna bahwa di dalam Islam dikenal mekanisme perwakilan kendatipun dengan nilai dan isi yang berlainan dengan konsepsi dari Barat. Sehingga secara filosofis dapat dipahami bahwa Islam sebagai sebuah ajaran tidak hanya semata-mata mengatur persoalan akhirat tetapi juga persoalan dunia.⁵⁵ Dan inilah yang diteladani oleh para pendiri bangsa (*funding fathers*) Indonesia, dengan mentradisikan syura dalam perumusan konstitusi Indonesia melalui panitia sembilan dan melembagakan syura (musyawarah) untuk mengakomodir aspirasi dan kehendak rakyat. Rumusan tersebut dapat kita cermati pada sila keempat Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.⁵⁶ Realitas ini juga dapat kita telaah dalam sejarah dan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atau badan musyawarah (Bamus) yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁵⁷

Esensi dari lembaga syura adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat melalui wakil-wakilnya baik dalam aturan hukum maupun kebijakan publik. Artinya, para wakil rakyat tersebut

⁵⁴ "Lembaga Konstitutif" dalam http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Lembaga_konstitutif&oldid=2420297" akses pada 15 November 2013.

⁵⁵ Syamsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat RI* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), p. 44.

⁵⁶ Sila Keempat Pancasila menyebut bahwa "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan."

⁵⁷ Masdar Farid Mas'udi, *Syarab Konstitusi; UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), p. 36, 60, 94 dan 105.

sebagai pribadi-pribadi pilihan harus bersikap amanah dan benar-benar menjalankan komitmen yang dibuat bersama rakyat yang diwakilinya. Kendatipun demikian, menurut mayoritas pemikir Islam, termasuk Al-Maududi, Al-Mawardi dan Fazlur Rahman, mekanisme pemilihan tersebut tidak melalui institusi partai. Inilah salah satu aspek ketidaksamaan konsep Islam dan Barat.

Korelasi Syura Di Indonesia

Prinsip Syura dalam perkembangannya tidak hanya memberikan kontribusi bagi pengkayaan metodologi dalam proses pengambilan keputusan secara mufakat dalam ketatanegaraan Islam. Tetapi juga telah memberi kontribusi besar bagi dialog antara politik Islam dengan demokrasi dari Barat, terutama terkait dengan pelebagaan syura (legislatif) itu sendiri.

Banyak ulama abad pertengahan yang telah menganut unsur-unsur inti yang dipraktikkan dalam sistem demokrasi modern. Nilai demokrasi tersebut terutama terkait dengan gagasan bahwa warga negara sebuah bangsa adalah pemilik kedaulatan, dan warga negara dapat mewujudkan kehendaknya yang tertinggi dengan memilih orang-orang yang mewakili mereka. Para wakil tersebut kemudian memiliki kewenangan (*syamkah*) yang lebih besar dari pada individu lainnya. Sehingga kewenangan tersebut diimplementasikan sebagai bentuk tanggungjawab terhadap semua orang dan dengan demikian menentang tirani penguasa. Pertanggungjawaban ini selaras dengan perintah untuk menegakkan keadilan dalam Islam.⁵⁸

Lembaga legislatif sebagai implementasi syura ketika diselaraskan dengan demokrasi di zaman modern, khususnya di Indonesia, sejatinya masih menjadi perdebatan para pemikir Islam. Perdebatan ini terutama terkait dengan beberapa aspek,⁵⁹ (terutama

⁵⁸ El-Fadl, *Islam*, p. 13-14.

⁵⁹ Sukirno, "Sejarah dan Pemikiran Politik Islam," *Jurnal Dinamika* Vol VI/ No. 2/ Tahun 2008, p. 392.

terkait apakah demokrasi Barat itu cocok dengan Islam, apakah majelis syura sama dengan parlemen dalam demokrasi Barat, dan apakah anggota majelis syura dipilih melalui partai ataukah langsung oleh rakyat). Perdebatan ini timbul karena memang dalam Alquran tidak terdapat penjabaran yang konkret tentang majelis syura (legislatif) tersebut, bagaimana proses pembentukannya, dan apa fungsi dan tugasnya. Meskipun pada masa pemerintahan *kebulafaur rasyidun*, mereka telah meneladankan bentuk pemerintahan republik yang demokratis.⁶⁰

Kontradiksi ini di kalangan pemikir Muslim modern, dapat dikategorikan ke dalam tiga varian utama arus pemikiran kenegaraan, yaitu;⁶¹ arus formalistik, arus simbiotik, dan arus sekularistik. Atau dalam terminologi Munawir Sjadzali disebut, tradisional, moderat (substantif), dan sekuler.⁶² Kelompok pertama merupakan kelompok yang mendukung sistem syura dan menolak menyamakannya dengan demokrasi,⁶³ kelompok kedua merupakan kelompok yang mendukung sistem syura dan menyelaraskannya dengan demokrasi di masa modern,⁶⁴ serta kelompok ketiga merupakan kelompok yang sama sekali menolak sistem syura dan bahkan menyatakan bahwa Islam tidak menetapkan sistem politik tertentu.⁶⁵ Terlepas dari itu, banyak

⁶⁰ Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi Al-Qur'an; Tafsir Sosial berdasarkan Konsep-konsep Kunci* (Jakarta: Paramadina, 2002), p. 449.

⁶¹ *Ibid.*, p. 151.

⁶² M. Din Syamsudin, *Islam dan Politik Era Orde Baru* (Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 2001), p. 151-160; Munawir Sjadzali, *Islam.*, p. 1-2. dan p. 233-234.

⁶³ Taufiq asy-Syawi, *Syura Bukan Demokrasi*, terj. Djamaluddin Z.S (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), p. 551; Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, terj. Asep Hikmat (Bandung: Mizan, 1995), p. 92-98.

⁶⁴ Fazlur Rahman, "Prinsip Syura dan Peranan Umat dalam Islam," dalam Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-masalah Teori Politik Islam* (Bandung : Mizan, 1993), p. 121-122.

⁶⁵ M.Shiddiq Al-Jawi, "Menolak Sekularisasi Islam," dalam <http://khilafahislam.multiply.com/journal/item/68>, akses pada 22 April 2011; Albert Hourani, *Pemikiran Liberal di Dunia Arab*, terj. Suparno, dkk, (Bandung: Mizan, 2004), p. 297-303.

IN RIGHT

pemikir muslim kontemporer saat ini yang mengatakan, bahwa sejatinya syura dan demokrasi tidak hanya kompatibel, tetapi juga selaras. Keduanya memiliki kesamaan karena keduanya anti individualisme dan kediktatoran. Sebagaimana dalam kedua sistem tersebut terdapat wakil rakyat.

Sebagaimana penjelasan Muhammad Assad yang dikutip Wahidin, bahwa demokrasi merupakan pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat dan harus diterima keberadaannya di dalam kehidupan masyarakat. Sehingga dalam menetapkan peraturan harus ada sejumlah orang tertentu yang kepadanya masyarakat menyerahkan kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), yang keputusannya mengikat seluruh umat.⁶⁶ Dalam konteks ini kemudian, yang perlu ditekankan bukan sebatas sistem trias politiknya, yang membagi pemerintahan kedalam tiga lembaga (eksekutif, yudikatif dan legislatif), melainkan mekanisme pengawasan atau kontrol (*checks and balances*) yang berlangsung dalam pemerintahan itu.

Menurut Salim Ali al-Bahnasawi, demokrasi mengandung dua sisi, yakni memuat sisi baik dan memuat sisi negatif. Sisi baik demokrasi adalah adanya kedaulatan rakyat. Sementara, sisi buruknya adalah penggunaan hak legislatif secara bebas yang bisa mengarah pada sikap menghalalkan yang haram dan mengharamkan yang halal. Karena itu, ia menawarkan adanya islamisasi demokrasi sebagai berikut; *Pertama*, menetapkan tanggung jawab setiap individu di hadapan Allah SWT. *Kedua*, wakil rakyat harus berakhlak mulia dan Islami dalam bermusyawarah dan tugas-tugas lainnya. *Ketiga*, mayoritas bukan ukuran mutlak dalam kasus yang hukumnya tidak ditemukan dalam Alquran dan Sunnah. *Keempat*, komitmen terhadap Islam terkait

⁶⁶ Wahidin, *Konseptualisasi*, p. 53.

dengan persyaratan jabatan sehingga hanya yang bermoral yang duduk di parlemen.⁶⁷

Dengan begitu, syura dalam Islam tidak hanya kompatibel dengan aspek-aspek definisi atau gambaran demokrasi tersebut, utamanya dalam Implementasinya di Indonesia, tetapi yang lebih penting lagi, aspek-aspek tersebut sangat esensial bagi umat Islam di Indonesia. Oleh sebab itu prinsip ini memerlukan aktualisasi dalam kehidupan kongkret di masyarakat dan bernegara. Memang harus diakui, dalam sejarah ketatanegaraan Islam pasca *khulafaurrasyidin* para penguasa Islam yang mendasarkan kekuasaannya pada kedaulatan raja (dinasti) yang mengatas namakan demokrasi Islam, yang dalam pelaksanaannya pun banyak terjadi penyimpangan prinsip-prinsip Islam yang demokratis. Kenyataan tersebut terjadi karena kepentingan untuk melanggengkan *status quo* para penguasa Islam saat itu, dan hal itu di beberapa bagian negara Arab saat ini masih berlangsung, semisal di Suriah, Libia, dan beberapa negara arab lain, yang menunjukkan bahwa pemerintahan penguasa dan raja-raja Islam itu korup dan otoriter.⁶⁸

Padahal kalau kita mau melihat lebih jernih, terutama dari sumber hukum Islam dan eksperimen demokratisasi pada masa Nabi dan empat khalifah sesudahnya (*Khulafaur Rasyidun*) tentu akan sangat bertolak belakang. Ini dapat menjadi cerminan dalam konteks Indonesia, bahwa lembaga legislatif, dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya, yang sejak awal dibentuk oleh para pendiri bangsa, dibangun dengan fondasi syura, harus tetap menjaga konsepsi itu, agar carut-marut para wakil rakyat yang saat ini berada di gedung dewan segera teratasi. Hal itu terjadi tidak lain karena, para wakil rakyat telah mengalami dis-orientasi dari konsep syura yang mengedepankan

⁶⁷ “Apakah Sistem Demokrasi Haram?” dalam <http://www.syariahonline.com/v2/sosial-politik/apakah-sistem-demokrasi-haram>, akses pada 21 April 2011.

⁶⁸ Wahidin, *Konseptualisasi*, p. 50.

kepentingan rakyat dan bergeser pada demokrasi liberal yang lebih hedonis yang individualis-kapitalis.

Maka, dari realitas itu, dalam perspektif penulis, terdapat beberapa aspek krusial yang dewasa ini penting untuk diaktualisasikan dalam konsep permusyawaratan di Indonesia, teruatam di lembaga legislatif. *Pertama*, aspek konstitusional. Pemerintahan Islam esensinya merupakan sebuah pemerintahan yang "konstitusional", di mana konstitusi mewakili kesepakatan rakyat (*the governed*) untuk diatur oleh sebuah kerangka hak dan kewajiban yang ditentukan dan disepakati. Bagi Muslim, sumber konstitusi adalah Alquran, Sunnah, dan derivasinya yang dianggap relevan, efektif dan tidak bertentangan secara hierarkis. *Kedua*, aspek partisipatoris. Prinsip syura adalah wujud partisipatoris. Dari pembentukan struktur pemerintahan institusional sampai tahap implementasinya, sistem ini bersifat partisipatoris. Ini berarti bahwa kepemimpinan dan kebijakan akan dilakukan dengan basis partisipasi rakyat secara penuh melalui proses pemilihan populer. Umat Islam Indonesia dapat memanfaatkan kreativitas mereka dengan berdasarkan petunjuk Islam dan preseden sebelumnya untuk melembagakan dan memperbaiki proses-proses itu.

Ketiga, akuntabilitas. Aspek ini merupakan dampak ikutan dari adanya dua aspek sebelumnya, yakni konstitusional atau partisipatoris. Kepemimpinan dan pemegang otoritas bertanggung jawab pada rakyat dalam kerangka Islam. Kerangka Islam di sini bermakna bahwa semua umat Islam secara teologis bertanggung jawab pada Allah dan wahyu-Nya. Sementara dalam tataran praksis akuntabilitas berkaitan dengan rakyat. Artinya Presiden Indonesia bertanggung jawab terhadap amanat dan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, khalifah sebagai kepala negara bertanggung jawab pada dan berfungsi sebagai *Khalifah al-Rasul* (representatif rasul) dan *Khalifah al-Muslimin* (representatif umat Islam) sekaligus.

Dengan demikian, pemerintahan nomokrasi Islam tidak dapat berbentuk pemerintahan otokratik, monarki atau militer. Sistem pemerintahan Islam adalah pemerintahan yang egalitarian sekaligus

IN RIGHT

demokratis, dan egalitarianisme merupakan salah satu ciri tipikal Islam sekaligus demokrasi. Sebagaimana diwujudkan dalam pemerintahan awal Islam di Madinah yang berdasarkan kerangka fondasi konstitusional dan kemajemukan. Tentu, ketika diimplementasikan pada konteks kekinian, di Indonesia khususnya menjadi sangat ideal secara substansi tetapi fleksibel secara bentuk, sehingga dapat mewujudkan negara hukum modern yang mensejahterakan rakyat banyak (*la volonté générale*).⁶⁹

Penutup

Dalam Islam, syura diletakkan sebagai prinsip utama dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial, politik dan pemerintahan. Syura merupakan suatu sarana dan cara memberi kesempatan kepada anggota masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi dalam membuat keputusan yang sifatnya mengikat, baik dalam bentuk peraturan hukum maupun kebijakan politik. Setiap orang yang ikut bermusyawarah akan berusaha menyatakan pendapat yang baik, sehingga diperoleh pendapat yang dapat menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Namun demikian ihwal pelaksanaan Syura maupun pelebagaan syura, tidak ada nash Alquran yang memberikan paparan detail tentangnya. Nabi Muhammad SAW yang telah melembagakan dan membudayakan syura, karena ia gemar bermusyawarah dengan para sahabatnya—tidak meninggalkan pola dan bentuk tertentu, karena itu, umat Islam dalam hal bentuk pelaksanaannya dalam berikhtiar untuk disesuaikan dengan kondisi dan realitas.

Sedangkan terkait dengan syura dan demokrasi, sejatinya tidak ada kontradiksi antara demokrasi dan sistem kenegaraan Islam, kecuali bahwa dalam sistem kenegaraan Islam orang tidak dapat mengklaim

⁶⁹ Hal ini selaras dengan kaidah yang mashur, bahwa *tasharuf al-imām ‘ala raiyyah manuttun bi al-ma‘shabah* (kebijakan nyata pemimpin terhadap rakyatnya adalah mewujudkan kesejahteraan dan kemaslahatan).

dirinya Islami apabila dalam pelaksanaannya otoriter dan korup, sehingga bertentangan dengan Islam. Itulah mengapa umat Islam hendaknya tidak menganggap demokrasi dalam artian umum bertentangan dengan Islam; sebaliknya, umat Islam harus menyambut sistem demokrasi selama itu tidak berdampak pada kerusakan.

Seperti yang dikatakan oleh Dr Fathi Osman, bahwa “demokrasi merupakan aplikasi terbaik dari Syura”. Artinya, bahwa prinsip dan konsep demokrasi dapat sejalan dengan Islam atau juga tidak. Sejalan ketika demokrasi menghendaki keikutsertaan rakyat dalam mengontrol, mengangkat, dan menurunkan pemerintah, serta dalam menentukan sejumlah kebijakan lewat wakilnya untuk kebaikan dan kesejahteraan rakyat banyak. Adapun tidak sejalan ketika suara rakyat diberikan kebebasan secara mutlak sehingga bisa mengarah kepada sikap, tindakan, dan kebijakan yang keluar dari rambu-rambu hukum ilahi, sunah rasul dan keadilan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahim, "Konsep Syura Menurut Pemikiran Abd Al-Jabiri," *Makalah*, Disampaikan Pada Diskusi Pusat Studi dan Konsultasi Hukum (PSKH) Fak. Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Mei 2008.
- Ahmad, Abidin, *Membangun Negara Islam*, Yogyakarta: Pustaka Iqra', 2001.
- Ahmad, Mumtaz (ed.), *Masalah-masalah Teori Politik Islam*, Bandung: Mizan, 1993.
- Ahmad, Zainal Abidin, *Pemilihan Umum dan Demoktasi dalam Islam*, Jakarta: Kiblat, 1972.
- Ali, Fachry, "Musyawarah dan Demokrasi sebagai Dasar Etika Politik Islami," *Makalah*, Disampaikan pada Annual Conference on Islamic Studies, Dirjen Pendidikan Islam, Kemenag, Palembang, 4 November 2008.
- Alim, Muhammad, *Asas-asas Negara Hukum Modern Dalam Islam*, Yogyakarta: LkIS, 2010.
- Amiruddin, M. Hasbi, *Republik Umar Bin Khattab*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2011.
- , *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Azhary, M. Tahir, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya di Lihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. Ke-1, Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- "Apakah Sistem Demokrasi Haram?" dalam <http://www.syariahonline.com>, akses pada 21 April 2013.
- Badudu, JS. dan Sutan M. Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Bhutto, Benazir, *Rekonsiliasi: Islam, Demokrasi dan Barat*, Jakarta: Penerbit BIP, 2008.
- Black, Antony, *Pemikiran Politik Islam, Dari Masa Nabi hingga Masa Kini*, terj. Abdullah Ali, Jakarta: Serambi, 2006.
- Burns, J.H. *The Cambridge History of Medieval Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

IN RIGHT

- Dahlan, Abdul Aziz. dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 5, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996.
- El Fadl, Khaled Abou, *Islam dan Tantangan Demokrasi*, Jakarta: Ufuk Press, 2004.
- El-Afendi, Abdel Waheb, *Masyarakat Tak Bernegara, Kritik Teori Politik Islam*, Cet-II, terj. Amiruddin Ar-Rani, Yogyakarta: LkiS, 2004.
- Esposito, John L. & Voll, John O., *Demokrasi Di Negara-negara Muslim*, Bandung: Penerbit Mizan, 1999.
- Hallaq, Wael B., *Sejarah Teori Hukum Islam*, terj. E. Kusnadinigrat dan Abdul Haris, Cet-1, Jakarta: Raja Grafindo, 2000.
- Hourani, Albert, *Pemikiran Liberal di Dunia Arab*, terj. Suparno, dkk, Bandung: Mizan, 2004.
- Al-Jawi, M. Shiddiq, "Menolak Sekularisasi Islam," dalam <http://khilafahislam.multiply.com/journal/item/68>, akses pada 22 April 2011.
- Khaldun, Ibnu, *Mukaddimah*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000.
- Khallaf, Abdul Wahab, *Politik Hukum Islam*, terj. Zainuddin Adnan, Cet-1, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994.
- , *Ilm Usul al-Fiqh*, Cet-12, Dar al-Qalam, 1978 M/ 1398 H.
- Mas'udi, Masdar Farid, *Syarab Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010.
- Maududi, Al., *Sistem Politik Islam*, terj. Asp Hikmat, Bandung: Mizan, 1995.
- Muslehudin, Muhammad, *Islam and its Political System*, Cet-1, New Delhi: International Islamic Publication, 1992.
- Rahardjo, Dawam, *Ensiklopedi Alquran ; Tafsir Sosial berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Jakarta: Paramadina, 2002.
- Ridwan, Kafrawi, dkk. (ed), *Ensiklopedi Islam*, jilid 5, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994.
- "Syi'ah Lahir dari Persoalan Politik," dalam <http://www.anneahira.com/aliran-syiah.htm>, akses pada 21 April 2013.
- Asy-Syawi, Taufiq, *Syura Bukan Demokrasi*, Terj. Djamaluddin Z.S, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Sejarah kebudayaan Islam XII, PWLP Ma'arif NU Jawa Timur, 2006.
- Shiddiqie, Nourozzaman, *Fiqih Indonesia: Pengagas dan Gagasannya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Shihab, Quraisy, *Wawasan Al-Quran*, Bandung: Mizan, 2000.

IN RIGHT

- Siradj, Said 'Aqiel, *Ablussunah wa al-Jama'ah dalam Lintas Sejarah*, cet-1, Yogyakarta: LKPSM, 1997.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 2008.
- Sofyan, Ahmad A. dan Madjid, M. Roychan, *Gagasan Cak Nur Tentang Negara dan Islam*, Yogyakarta: Titian Press, 2003.
- Sukirno, "Sejarah dan Pemikiran Politik Islam," *Jurnal Dinamika* Vol VI/ No. 2/ Tahun 2008.
- Suyuti, Imam Jalaluddin Abdurrahman Ibn Abi Bakar Al-, *al-Aasybah wa an-Nazair Fi al- Furu'*, Dar al-Fikr, Beirut, 1995 M/1415 H.
- Syahrur, Muhammad, *Metodologi Fiqih Islam Kontemporer*, terj. Sahiron Syamsudin, Yogyakarta: Elsaq Press, 2004.
- Syamsudin, M. Din, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 2001.
- Thaib, Lukman, *Political System of Islam*, Kuala Lumpur: Amal, 1994.
- Wahid, Abdurahman, "Menjadikan Hukum Islam Sebagai Penunjang Pembangunan", dalam *Jurnal Prisma*, No.4, LP3ES, Agustus 1975.
- Wahid, Marzuki dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara Kritik Atas Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 2001.
- Wahidin, Syamsul, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat RI*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.